

IX jornadas de Investigación
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

Análisis comparado
de los contenidos de
la política pública
social de
Asignaciones
Familiares

Álvaro Nieves



Análisis comparado de los contenidos de la política pública social de Asignaciones Familiares¹

Autor: Álvaro Nieves

Presentación:

El tema a tratar en mi monografía final consiste en el estudio de las asignaciones familiares en los momentos que estas tuvieron cambios significativos en la legislación al respecto, y por lo tanto en su aplicabilidad (Periodo 1990-94 y periodo 2005-2009). Encuadro el tema dentro de la políticas sociales en general ya que la idea es ver la significancia de las Asignaciones Familiares en dichos periodos respecto al total del gasto público social y la diferencia de la prestación en relación a otras prestaciones sociales en términos cualitativos, esto es, como, a quien y porque llegan las diferentes políticas sociales y cual es el papel de las asignaciones familiares en ese contexto.

Las políticas sociales en nuestro país se han visto, según una amplia literatura, expuestas a las demandas de grupos de interés más que a una dirección política global que surja desde los actores políticos con fines específicos de desarrollo social e integración.

Por lo consiguiente el objeto de estudio consiste en la evaluación y análisis de las Asignaciones Familiares en dos periodos claves (Periodo Vázquez y periodo Lacalle) por los cambios significativos que se dieron en la legislación al respecto por un lado, pero también por que ambos periodos se encuentran contextualmente encuadrados en una ola liberal para América Latina el primero y por una ola progresista el segundo donde varios gobierno de tendencia izquierdista asumieron los gobiernos en el sub continente. En estos contextos buscaremos develar en que se diferencia o asimila la prestación social (Asignaciones Familiares) en cada periodo.

Nuestro objetivo en la investigación consiste en ver que concepción existe de la prestación respecto de la clase política dirigente entendiendo que ella es la que toma las decisiones respecto a las políticas sociales en general y como de esa forma se apuesta o no a la garantía de los derechos económicos del individuo.

Autores como Filgueira, Rafaniello, Lijtenstein y Alegre en “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado” (Prisma 21. 2005) argumentan respecto a que las decisiones del estado

¹ Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010

(decisiones políticas) responden a las presiones de grupos dadas en forma de demandas agregadas, por lo tanto, si los grupos de presión son los incidentes en la toma de decisiones, quedan aquellos sectores más vulnerados fuera del circuito de las prestaciones más significativas, esto a nuestro entender muestra en nuestro estado rasgos corporativistas a la hora de su funcionamiento, y estos sectores más vulnerables tienen como único ingreso proveniente del estado o del mercado formal las Asignaciones Familiares, por lo tanto están expuestos a las carencias que la cuantía de la prestación solventa.

Debemos aclarar que por derechos económicos no entendemos solo al conjunto de normas jurídicas vigentes que pretendan garantizar un mínimo de sustento para la sobrevivencia de los individuos más desposeídos (políticas sociales) sino que nos referimos básicamente a las garantías que debe tener un individuo solo por existir en una sociedad dada, lo que conlleva el derecho a la reproducción y a la vida, como así al acceso a parte de los bienes que la sociedad produce independientemente de su contribución al respecto, por lo que entendemos por derechos económicos en este trabajo a los más básicos derechos de existencia humana, que los entendemos naturales al individuo y por ello mismo reprobamos cualquier reproche facilista dirigido a que los individuos de sectores sociales bajos tienden a tener más hijos aunque tengan peores condiciones materiales de sustento, para atender situaciones de este tipo se contará con la educación adecuada, las fuentes de trabajo formales, la vivienda decorosa u otros bienes, por lo que no es excusa el comportamiento natural de dichos individuos (reproducción, existencia, etc.) para la falta de garantías a dichos derechos.

Marco Analítico:

El marco analítico consiste en descubrir la concepción que se tiene sobre la política en función de determinadas categorías que deberán ser minuciosamente estudiadas, a tales efectos mediremos las canastas en función de su aporte nutricional (1), de su aporte a la vestimenta y la información (2) y por su aporte a la vivienda (3).

Por lo que las asignaciones familiares para los sectores de muy bajos ingresos que son los sectores de nuestro interés (universo) no han sido significativa ni para asegurar el acceso a la canasta 1 según nuestra percepción.

Respecto a la canasta dos el monto no permite el acceso a la vestimenta decorosa ni al acceso a la información. La canasta tres directamente no ha contado con políticas serias de vivienda que permitan la integración social, ya que las políticas han sido de segmentación (aislar en complejos habitacionales a los indigentes). Y el acceso a la vivienda decorosa ha sido apenas para parte del sector formal y organizado.

En definitiva Miguel Busquets nos aporta buena parte del soporte metodológico que necesito, al cual sumo las novedades en la medición según diferentes criterios de

percepción de la realidad. (Análisis comparado de dos casos de reforma social en el Uruguay. 1996. Miguel Busquets.)

	Periodo 1990-94	Periodo 2000-04
Criterio de acceso (legislación)	Universal Profesional Selectiva	Universal Profesional Selectiva
Cobertura. A quienes llega realmente	Pobreza Indigencia Clase media baja Clase media	Pobreza Indigencia Clase media baja Clase media
Cuantía de la prestación (significación)	Acceso a canasta 1 Acceso a canasta 2 Acceso a canasta 3	Acceso a canasta 1 Acceso a canasta 2 Acceso a canasta 3
Gasto en Asig. Fam.	% del PBI	% del PBI
Condicionalidad	En Salud En educación En Vivienda	En Salud En educación En Vivienda

Cuadro elaboración propia con base en Miguel Busquets 1996

Análisis:

Respecto al primer criterio debemos decir que en el periodo 1990-94 la prestación fue brindada en forma profesional por un lado y selectiva o focalizada por el otro. En el

periodo 2005-09 la prestación también se brindó en forma focalizada pero existieron cambios en los criterios que más adelante detallaremos, como también tiene un carácter profesional en el entendido de que existen grupos de trabajadores que reciben el beneficio.

En ambos periodos la focalización consiste en que la cobertura contemple a básicamente dos grupos de los expuestos en el cuadro. El de indigentes y pobres, esto es porque se brinda a los trabajadores en función del monto de su sueldo, por lo tanto a más bajos sueldos más posibilidades de acceder a la prestación, lo que también incluye la cantidad de hijos y la conformación del núcleo familiar.

Lo que diferencia más significativamente a ambos periodos es la cuantía de la prestación, el monto fue considerablemente bajo en el periodo de Lacalle y aumento a bajo (sin el considerable) en el periodo de Vázquez, esto naturalmente si lo evaluamos respecto a las 3 canastas. Pero según nuestra categorización en ninguno de los dos casos se llego a cubrir la canasta 1 (alimentación) ya que es de conocimiento que la nutrición de una familia no se cubre con \$400 (1990-05) ni con \$1700 tampoco (2005-09) en promedio. Por lo tanto ni en la ola liberal ni con gobierno progresista los llamados indigentes parecen tener chances reales de salir de su situación, ya que siguen siendo los mismos, que viven en los mismos lugares, con las mismas carencias generales (IDH amplio), siguen teniendo el mismo rostro y los mismos escasos incentivos para estudiar producto de su precaria vivienda y condiciones de vida.

También es de orden reconocer que en el periodo de Vázquez se aumento la prestación, lo que puede perfilar a futuro otra concepción de la misma y de su relevancia, pero al momento solo puede ser útil para explicar la baja (abstracta) de la indigencia según meras mediciones económicas, a lo que muchos ciudadanos superaron en sus ingresos la línea de medición del monto de ingresos que los pone en el lugar de indigentes.

Otro factor que implica un cambio, es la parte del gasto público que se vuelca para dicha prestación. En el periodo 1990-94 el mismo represento el 0,3 del PBI y en el periodo de Vázquez aumento al 0,8 del Producto.

Y por último nos queda las condiciones que exige el estado para brindar la prestación: en el periodo 1990-94 las asignaciones familiares se brindaban sin exigir ninguna contrapartida del usuario, por lo que tenían un carácter meramente asistencialista. En el periodo 2005-09 sin embargo la prestación se brinda exigiendo como contrapartida que los usuarios se encarguen de que sus hijos asistan a la educación pública y sean atendidos en los centros de salud públicos, por lo que aquí podemos encontrar un matiz importante respecto a la concepción en ambos periodos, ya que el último reviste cierto grado de política progresista, o dicho de otra manera, de intencionalidad de hacer comprender a aquellos que están en situaciones más comprometidas de lo importante que es la salud y la educación como herramientas para el progreso.

Conclusiones:

La forma en que se satisfacen las demandas de la sociedad en nuestro país consiste en que los grupos organizados (grupos de presión) presionan al sector político y al estado para conseguir beneficios materiales, de esta forma aquellos grupos que no están organizados, al no tener posibilidades de hacerse escuchar y con ello presionar no perciben dichos beneficios, por lo tanto, el sector político responde a los grupos organizados dentro de la dinámica democrática.

Estos grupos no organizados tienen como ingreso formal básicamente lo que las asignaciones familiares signifiquen. En el periodo de gobierno 1990-94 sus ingresos no exigían contrapartida alguna y estos no satisfacían ni un mínimo de una canasta alimentaria decorosa.

En el periodo 2005-09 las asignaciones familiares aumentaron dentro del total del gasto social y se exigieron contrapartidas en salud y educación (Plan de equidad). Podemos afirmar así que existió a partir de la ola progresista un cambio respecto a la concepción de la política de asignaciones familiares respecto al gobierno de Lacalle y que este cambio puede ser un paso adelante respecto a la garantía de derechos económicos para los sectores más vulnerables. Y que en definitiva estos sectores dejen de ser vulnerables a largo plazo, la importancia de esta concepción es diferenciar entre la necesidad u obligación de ayudar a los indigentes y que nuestra sociedad se proponga no tener más indigentes a quienes allá que ayudar.

Bibliografía:

Gustavo de Armas en “Gasto Público Social e Infancia en el Uruguay” (Rumbos 2008)

Andrea Vigorito y Gioia De Melo OIT. Asignaciones familiares en el Uruguay, Evaluación y propuestas de reforma. 2007.

Rubén Kaztman y Fernando Filgueira “Panorama de la infancia y la familia en Uruguay”. Universidad Católica. 2001

Miguel Busquets. “Análisis comparado de dos casos de reforma social en el Uruguay” 1996 (Fuente: Miguel Busquets).

F. Filgueira, F. Rodríguez, C. Rafaniello, S. Lijtenstein y P. Alegre “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado” (Prisma 21. 2005)

