

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**Asignaciones familiares en Uruguay.**  
Antes y a partir del gobierno de izquierda

**Alvaro Nieves Romero**  
Tutor: José Miguel Busquets

**2011**

## **Introducción:**

Nuestro tema de estudio se encuentra en el campo de las políticas públicas sociales; específicamente abordaremos las asignaciones familiares y analizaremos dicha política social tomando en cuenta la legislación respectiva y datos de importancia para el análisis empírico. Luego elaboraremos el marco teórico que expondremos en el capítulo 2, donde veremos las teorías más relevantes que tratan de explicar el desarrollo o el recorte de las políticas sociales o más en general del Estado de Bienestar.

**Nuestro objetivo general** consiste en la comprensión de los cambios propuestos por el primer gobierno de izquierda (2005-10) en torno a la política de asignaciones familiares. Para conocer esto compararemos la aplicación de dicha política en el periodo de Vázquez con los periodos de gobiernos anteriores a partir de la restauración democrática (1985); dicho objetivo implica describir la política de asignación familiar y proponer las hipótesis para explicar sus cambios. En este sentido responderemos a la pregunta:

### **¿Qué explica los nuevos contenidos de la política pública de Asignaciones Familiares en el Gobierno de Tabaré Vázquez?**

Esta pregunta la responderemos en dos etapas, una que nos permita visualizar si existen cambios y otra que nos permite comprender por qué vías se dieron los mismos. Eso a su vez implica responder a ¿Cuáles son los contenidos de la política de Asignaciones familiares en el gobierno de Vázquez?

Para ver que existen cambios nos basamos en la evolución de las categorías con que medimos las asignaciones familiares y su análisis, ya que veremos los cambios que pudieron existir en el período de Vázquez según las categorías que manejaremos. La nueva legislación vigente a partir del año 2008 será comparada con la precedente según nuestro periodo de estudio (1985-2010) para responder a nuestra pregunta; a su vez, nos apoyaremos en evidencia empírica para visualizar los cambios y las continuidades en los diferentes periodos de análisis

Nuestra **unidad de análisis** es cada uno de los periodos de gobierno con su respectiva legislación vigente (1985-89, 1990-94, 1995-99, 2000-04, 2005-10) y la legislación propuesta por cada gobierno; qué como veremos la legislación propuesta en algunos periodos de gobierno no es la misma que la vigente en la mayor parte de dicho periodo, esto es porque la legislación propuesta se aprueba sobre el final del periodo (1999 y 2004)

**Nuestro objeto** de estudio son las asignaciones familiares, que estudiaremos a partir del decreto-ley N° 15.084 de 1980 hasta la ley N° 18.227 de 2008. Si bien nuestro periodo de estudio concretamente es a partir de la restauración democrática (1985) hasta el año 2010, el decreto ley de 1980 lo abordaremos a efectos de conocer cual era la situación de las asignaciones familiares hasta 1995, momento en el que se da el primer cambio en la legislatura en democracia después de la última dictadura en nuestro país.

**El objetivo específico** que nos proponemos es desmenuzar los cambios concretos en la política de asignación familiar a través de las categorías de análisis que utilizaremos y que exponemos en el capítulo uno. Dicho objetivo implica también la respuesta a nuestra pregunta.

El presente trabajo lo abordaremos en cuatro capítulos: en el primero expondremos las características de las asignaciones familiares y las categorías de análisis que utilizaremos; en el segundo capítulo expondremos el marco teórico que nos permita contar con los factores para proponer las hipótesis posibles para explicar los cambios que se dieron en la prestación de nuestro interés. En el tercer capítulo realizaremos el análisis empírico que nos permita ver la evolución de las asignaciones familiares según la legislación vigente en cada período e intentaremos algunas posibles respuestas a nuestra pregunta, como también, abordaremos alguna hipótesis de trabajo que se desprenda del marco teórico analizado. Finalmente en el cuarto capítulo expondremos las conclusiones del trabajo. En el anexo 1 se encuentra un resumen de la argumentación a favor y en contra en la cámara de diputados de la legislación aquí analizada. En el anexo 2 se argumenta sobre la elección del método utilizado.

## Capítulo 1

### **CARACTERIZACIÓN DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES. NUESTRO OBJETO**

Las asignaciones familiares comprenden ser una política pública social, que en Uruguay fue dirigida a la totalidad de los trabajadores en una primera instancia (contributiva) y solo a los que menos recursos tienen más recientemente (1999); esta prestación social es una de las que genera menos gasto del total de las políticas sociales y su criterio de acceso fue cambiando legislación tras legislación. De estar volcada a todos los trabajadores formales en 1980-1994 pasó a ser focalizada en 1995 a los trabajadores de menores recursos (ingresos bajos). Otro cambio significativo en la concepción de la prestación se dio a partir de 1999, ya que la misma no se volcará a partir de allí solamente a los trabajadores de ingresos bajos, sino también a toda persona de bajos ingresos que no cuente con ningún trabajo formal. Como veremos, cobertura, gasto y condiciones de acceso a la prestación sufrieron cambios importantes a partir de la ley 18.227 de 2008. Conceptualmente, nos apoyamos según la tipología sobre las políticas sociales de Juan Pablo Terra (Terra 1990), en la categoría de “para cubrir las necesidades colectivas” donde se encuentra la política de Asignaciones familiares. Terra se refiere a esta categoría como que:

*“tiene que ver con el esfuerzo de redistribución que el estado hace para que las necesidades de todos estén cubiertas...el estado toma una parte del producto que cada uno recibe y lo redistribuye hacia las categorías que no están en condiciones de generar su propio producto” (Juan Pablo Terra 1990: 9)*

Una aclaración que debemos hacer, es que la nueva legislación en cada periodo deja vigente total o parcialmente la legislación anterior. Si bien en algunos casos como el cambio de la ley N° 16697 de 1995 deroga aspectos importantes como el carácter profesional del decreto ley N° 15084 de 1980, en general cada legislación incorpora nuevos aspectos a la anterior, por lo que en un período dado pueden existir más de un régimen legal vigente; otro aspecto a tener en cuenta es que en dos casos la legislación es aprobada sobre el final del período de gobierno (1999 y 2004) eso implica que la

legislación vigente para la mayor parte de dicho período no sea la aprobada por el propio gobierno, y que la legislación aprobada por un gobierno sea la vigente para el siguiente. A continuación veremos las categorías que conformarán nuestra matriz de análisis de la prestación a estudio.

### **Categorías:**

*El criterio de acceso:* implica saber si la prestación es brindada a algún sector social en particular (focalizada) con carácter contributivo o no contributivo, a todos los individuos menores de 18 años de nacionalidad Uruguaya o sus tutores (universal) o si es brindada en función de que el tutor beneficiario esté inserto en el mercado laboral formal (profesional) lo que implica un carácter contributivo. Con esta categoría, también accedemos a información que nos permita visualizar la cobertura, cuanto a que los beneficiarios que accedan a la prestación pertenezcan a sectores sociales de bajos, medios o altos ingresos, lo que se desprende de la legislación y de las actas de sesión de la cámara de diputados.

*La cobertura:* implica saber a qué sector o sectores sociales llega la misma: si a los de ingreso bajo, medio o alto. Y también implica conocer el número de beneficiarios.

*Cuantía:* implica saber cuál es el monto de la prestación y cuál es su significación respecto a la canasta básica alimentaria.

*Gasto Público social:* esta categoría implica conocer qué porcentaje del PBI gastaron los gobiernos en la política social.

*Condicionalidad:* implica saber qué requisitos se exige a beneficiarios o tutores para que perciban la prestación social, lo que se traduce como contrapartidas que el beneficiario debe cumplir para acceder a la prestación (asistencia a servicios de educación, salud, etc.)

### **Un breve repaso histórico**

Las asignaciones familiares fueron creadas en 1943 en el marco de los consejos de salarios; siendo concebidas en aquel momento como una política complementaria de los salarios para atender al núcleo familiar, por ello se paga según la cantidad de hijos. Esto se corrobora fácilmente con ver su carácter de profesionalidad en el criterio de acceso: para recibirla había que pertenecer al mercado laboral formal (estar inscripto en el BPS o en alguna caja particular). El artículo 21 de la ley N° 10.449 de 1943 expresa:

*“Declárese obligatorio el régimen de cajas de compensación para pago de asignaciones familiares a todo empleado, obrero o peón, por cada hijo legítimo o natural legalmente reconocido o declarado judicialmente”*

Esto habla claramente de su carácter de profesionalidad respecto al criterio de acceso, ya que la ley se refiere a un régimen de cajas de compensación para el pago de las asignaciones familiares para hijos de empleados, obreros o peones.

Así, las asignaciones familiares fueron concebidas por sus actores fundadores, como un ingreso complementario de los sueldos de los trabajadores en el mercado formal donde el beneficiario es cada adolescente o niño de cada núcleo familiar; la ley originaria nada dice respecto a quienes no estén insertos en dicho mercado, ni respecto a desocupados o indigentes. Y esta característica, la concepción por parte de los actores, se mantiene hasta la ley N° 17.139 de 1999 donde se integra a los sectores de bajos ingresos que no tienen trabajo formal (indigentes) como beneficiarios de la misma y su criterio de acceso pasa a ser focalizado no contributivo (además de contributivo).

La prestación evolucionó paulatinamente en cuanto a los cambios en las cinco categorías que utilizaremos; los cambios más importantes en la prestación se dieron fundamentalmente a partir de la ley N° 16.697 de 1995, de aquí en más fue evolucionando paulatinamente. Con la ley N° 18.227 de 2007 (Periodo de Vázquez) sufrió cambios de consideración, ya que aquí el gasto en asignaciones familiares aumentó relativamente en forma significativa; también la cobertura (si bien su criterio de acceso siguió siendo focalizado) abarcó a más cantidad de individuos.

### **Descripción según las categorías de Análisis:**

El cuadro 1 contiene las categorías que utilizaremos para analizar nuestra prestación social y los respectivos indicadores con que medimos dichas categorías; después veremos qué características, según cada categoría, tuvo la prestación a estudio en cada periodo de análisis. Esto nos permitirá conocer en detalle la evolución de la política de Asignaciones Familiares desde la restauración democrática hasta nuestros días.

Al finalizar los dos primeros gobiernos después de la restauración democrática (1989 y 1994) la legislación vigente es el decreto ley de 1980 (N° 15.084). En el segundo periodo de gobierno de Sanguinetti existieron dos modificaciones legales a la prestación, al comienzo (1995) y al final del periodo (1999). Las dos últimas modificaciones al régimen de asignaciones familiares fueron en el gobierno de Jorge Batlle (2004) y en el periodo de Tabaré Vázquez (2008)

Cuadro 1<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Los datos que se brindan para cada categoría son para el último año de gobierno de cada periodo (cobertura, gasto y cuantía) exceptuando para el año 1995 donde existió una modificación legal (comienzo periodo Sanguinetti)

Categorías Y Periodos*	1989 (Sanguinetti)  Decreto ley N° 15084 (de 1980)	1994 (Lacalle)  Decreto ley N° 15084 (de 1980)	1995(Sanguinetti)  ley N° 16697	1999 (Sanguinetti)  Ley N° 17139	2004 (Batlle)  Ley N° 17758	2010 (Vázquez)  Ley N° 18227
Criterio de acceso	Profesional (trabajador con hijos)	Profesional (trabajador con hijos)	Focalizado profesional hasta 6 SMN Y hasta 10 SMN	Focalizado en lo profesional y No contributivo (hasta 10 SMN)	Focalizado en lo profesional y no contributivo hasta 6 SMN.	Focalizado Profesional y no contributivo
Cobertura	Sectores medio bajo, medios y altos  440181 beneficiarios a 1991	Sectores medio bajo, medios y altos. 409713 beneficiarios	Medio bajo y bajo. 328437 beneficiarios	Medio bajo y bajo. 359281 beneficiarios	Medio bajo y bajo. 503902 beneficiarios	Medio bajo y bajo. 573707 beneficiarios
Cuantía	8% del SMN  Asig. Fam. \$ 3,7  CBA \$ 12,6	8% del SMN  Asig. Fam. \$ 38  CBA \$ 289,525 (a diciembre)	16% SMN hasta 6 SMN  8% SMN hasta 10 SMN  Asig. Fam \$100  CBA \$ 458,2	16% SMN Asig.Fam.\$166  CBA \$ 582,445 (a diciembre)	16% SMN por hijo  Asig. Fam. \$519  CBA \$ 1301,2 (a diciembre)	700 ex 0,6  Asig. Fam. \$ 809  CBA \$ 1683 (a dic. 2010)
Gasto Público	0,3 % del PBI	0,3 % del PBI	0,3 % del PBI	0,3% del PBI	0,3% del PBI	0,47% del PBI
Condicional idad	Educación	Educación	Educación	Educación	Educación  Salud	Educación  Salud

## **Antes del gobierno de Izquierda.**

### **Periodo 1985-1994**

Para los dos primeros períodos de gobierno post dictadura, la legislación vigente es la misma (decreto ley N° 15084) por lo que veremos los detalles de las características de la prestación en un mismo apartado para no ser reiterativos, haciendo las diferenciaciones pertinentes en cuanto a cobertura y cuantía, o donde sea necesario.

*Criterio de Acceso:* En el decreto ley 15.084 de 1980 se expresaba con claridad que el criterio de acceso para acceder a la prestación era profesional, ya que para percibir la misma había que estar inscripto en una caja de aportes a la seguridad social. El artículo 2° de dicho decreto expresa: “*La Asignación familiar es una prestación en dinero que se servirá a todo empleado de la actividad privada que preste servicios remunerados a terceros y que tenga hijos o menores a cargo*”

El numeral 1 del mismo artículo también incorpora a empleados desocupados mientras perciban “*las prestaciones del régimen de desempleo*” por lo tanto, mientras estén con el seguro de desempleo vigente, y no si quedan definitivamente desocupados.

*Cobertura:* En este periodo, la prestación la recibían todos los trabajadores insertos en el mercado formal sin importar sus ingresos, por lo tanto la cobertura alcanzaba a los sectores bajos, medios y altos, ya que bastaba con tener un trabajo y realizar los aportes correspondientes para percibir la prestación; tener un trabajo formal implica no ser indigente porque el ingreso por un SMN supera el monto de la CBA por beneficiario en todos los casos (línea indigencia), Así el sector social de mas bajos ingresos no percibía la prestación. Al año 1994 la cantidad de beneficiarios era de 409713 (BPS 2011). Para representar la cobertura en cantidad de beneficiarios al finalizar el periodo de Sanguinetti (1985-89) el dato más cercano que tenemos es de 1991, el mismo es de 440181 beneficiarios (BPS 2011)

*Cuantía:* hasta el periodo de Lacalle inclusive, la cuantía consistía en ser un 8% del SMN, el decreto- ley 15084 dice que no podrá ser inferior a ese monto.

*Gasto:* como porcentaje del PBI entre los años 1991-1995 fue en promedio de un 0,3% (Gioia de Melo y Andrea Vigorito 2007). Gustavo de Armas (2008) calcula el gasto en asistencia social (a la infancia y adolescencia) entre 1990 y 1994 en un 0,3% del PBI.

*Condicionalidades:* La única condicionalidad que existe en este período según la legislación, es que el beneficiario percibirá la prestación hasta los 18 años teniendo como contrapartida estudiar en un instituto formal público o privado, excepto que se demuestre incapacidad u otro motivo justificado que no amerite retirar la prestación

### **Período 1995-1999**

En el tercer período de gobierno post dictadura (Sanguinetti) existieron dos modificaciones legislativas a la prestación: al principio del mismo (1995) y al final del período (1999)

*Criterio de Acceso:* Por su parte, la legislación del año 1995 (ley N° 16697) pondrá un límite de ingresos para poder acceder a la prestación, por lo que quienes cuenten con ingresos superiores a determinado monto no la recibirán (Hasta 10 SMN como máximo), lo que habla ya de que no son todos los trabajadores los que la recibirán como en el caso de la legislación de 1980. Además esta ley de 1995 no integra a los sectores indigentes, manteniendo así su carácter de acceso profesional, porque para percibir la prestación hay que estar inserto en el mercado laboral formal, aunque sí con un carácter de focalización, porque sólo se brinda a algunos trabajadores, se mantiene su carácter contributivo pero reduciendo la cantidad de beneficiarios (Vigorito, De Melo 2007) así:

*“De esta manera, la prestación perdió su carácter universal entre los trabajadores formales y se focalizó en los de menores ingresos” (Vigorito, De Melo 2007. 34)*

*Cobertura:* Como el criterio de acceso era de carácter profesional hasta el año 1999, las personas indigentes (sector de bajos ingresos) que no contaban con un trabajo formal no percibían la prestación, por lo tanto la cobertura no llegaba a ellos, lo que no quiere decir que no accedieran a alguna otra prestación derivada de la asistencia social en general (comedores escolares, canastas alimenticias, etc.), la salud o la educación en algún grado. Por lo tanto, la cobertura con la ley 16.697 de 1995 atiende sólo a los sectores medio-bajos, y no a los más bajos (indigencia). La cantidad de beneficiarios era de 328437 a 1995 y de 359.281 a 1999 (BPS 2011).

*Cuantía:* A partir de la ley N° 16.697 de 1995, el monto de la prestación pasó a ser del 16% del SMN por hijo hasta 6 SMN y del 8% del SMN para ingresos entre 6 y 10 SMN.

*Gasto:* como porcentaje del PBI entre los años 1998-1999 fue en promedio de un 0,3% (Gioia de Melo y Andrea Vigorito 2007). Por su parte Gustavo de Armas (2008) calcula el gasto en asistencia social (a la infancia y adolescencia) entre 1995 y 1999 en un 0,4% del PBI.

*Condicionalidades:* la ley 16.697 de 1995 no hace referencia a condicionalidad alguna; se mantiene vigente al respecto el decreto-ley de 1980. Condicionalidad en Educación.

## **Periodo 2000-2004**

La segunda modificación legal del periodo de Sanguinetti (1999) es la legislación vigente para el período de Jorge Batlle (ley N° 17.139). La tratamos en este apartado para dar cuenta de la situación en este periodo de gobierno, aclarando que la legislación fue propuesta y aprobada en el periodo de Sanguinetti.

**Criterio de Acceso:** En el año 1999, se crea la ley N° 17.139 que extiende la prestación a sectores que no contribuyen a ninguna caja de previsión social, por lo tanto, el criterio de acceso ya no es puramente profesional (aunque focalizado) sino que pasa a ser no contributivo además de profesional. Profesional porque en parte comprende a trabajadores que aporten a alguna caja de previsión social, focalizado porque contempla a los sectores de mas bajos ingresos tengan o no trabajo formal y no contributivo porque parte de esos sectores (los que no tienen trabajo) no aportan a ninguna caja profesional con miras a obtener una jubilación en el futuro. Para ver su carácter de no contributivo la ley N° 17.139 de 1999, en su artículo 1° expresa:

*“extiéndase la prestación prevista en el artículo 2° del Decreto-ley N° 15084, de 28 de noviembre de 1980, a todos los hogares de menores recursos”*

Por lo tanto, en la legislación de 1999 el cambio significativo, consiste en la extensión de la prestación a personas de bajos recursos aunque estos no tengan un trabajo formal.

**Cobertura:** A partir de la ley N° 17.139 de 1999, las asignaciones familiares pasan a integrar a los sectores indigentes; se extiende a todos los hogares de menos recursos sin importar si cuentan con trabajo formal o no, hasta cierto monto. Por lo tanto la perciben los sectores de ingresos bajos y medio bajo. La cantidad de beneficiarios a diciembre de 2004 era de 503902 (BPS 2011)

**Gasto:** como porcentaje del PBI entre los años 2000-2004 fue en promedio de un 0,33% (Gioia de Melo y Andrea Vigorito 2007). Por su parte Gustavo de Armas (2008) calcula el gasto en asistencia social (a la infancia y adolescencia) entre 2000 y 2004 en un 0,5% del PBI.

*Condicionalidades:* La ley N° 17.139 de 1999, respecto a las condicionalidades, sólo hace referencia al control respecto de primaria (Artículo 1° literal D) pero queda abierto a la reglamentación y no hace mención alguna de incompatibilidad o derogación al respecto en referencia al decreto-ley de 1980 (N° 15.084), este decreto-ley condiciona el acceso a la prestación de la forma genérica ya mencionada, por lo que para el año 1999, entendemos, no hay cambios respecto a las condicionalidades.

### **A partir del gobierno de Izquierda**

Marcelo Castillo (2010) realiza una investigación sobre el impacto de las reformas de políticas sociales para este periodo, en lo referido a programas de protección social de gran porte (programas grandes y masivos en su caracterización); sostiene:

*“se identifican dos momentos históricos de gestación de esas estrategias de acción: uno de ellos se ubica en el período anterior a los años 80, específicamente en los primeros cuarenta años del siglo XX, cuando se inaugura el clásico sistema nacional de bienestar; y el otro se localiza en el presente, en la mitad del mandato del primer gobierno de izquierda del país” (Castillo 2010: 45, 46)*

En este contexto se encuentra el plan de equidad, lo que a su vez comprende las transferencias monetarias no contributivas (asignaciones familiares, tarjeta alimentaria, otros). Así, en este marco, nuestra política de estudio (Asignaciones Familiares) sufre cambios de consideración.

Si bien la legislación vigente en el primer sub período de Vázquez (2005-2007) es la ley N° 17758 de 2004, a través del PANES, un plan diseñado ante una coyuntura de crisis con un carácter no permanente, el gobierno de Vázquez implementó un tipo de gestión novedosa para atender a los

sectores de más bajos ingresos. A tales efectos uno de los primeros pasos fue el de identificar a la población objetivo y facilitarles herramientas que le permitiesen acceder a lo que por derecho podían acceder (se les facilitó el documento de identidad; no contar con el mismo impedía el acceso a la prestación)

### **Sub-período 2005-2007**

La legislación vigente para la primera mitad del período de Vázquez es la ley N° 17.758 aprobada en el gobierno de Jorge Batlle (2004). De la misma forma la tratamos en este sub período del gobierno de Vázquez a los efectos de ver cuál era la situación antes de los cambios propuestos por el gobierno de Vázquez.

*Criterio de Acceso:* En el período de Vázquez la legislación vigente hasta el año 2007 es la ley N°17.758 de 2004; esta última mantiene el criterio de acceso de tipo focalizado: acceden a la prestación trabajadores de bajos ingresos y personas que no tengan trabajo formal. Expresa su artículo 1°

*“extiéndase la prestación de asignación familiar a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza, inferiores a tres salarios mínimos nacionales”*

Este primer artículo agrega no comprendidos en la legislación N° 15.084 (1980) y N° 17.139 (1999). Esta ley cambia el tope hasta 3 SMN, pero lo cierto es que la ley de 2004, como su artículo primero dice *“no comprendidos en leyes N° 15.084 y 17.139”* lo que en realidad hace es poner el tope de hasta 3 salarios mínimos nacionales para los nuevos beneficiarios; los que ya percibían la prestación con la legislación anterior la seguirán percibiendo aunque superen los 3 SMN.

En 2005 se crea la ley N° 17.869 (PANES) que tiene como objetivo atender a los sectores de más bajos ingresos en situación de emergencia tras la crisis del año 2002. En dicha legislación se aprueba un ingreso ciudadano que no es incompatible con las asignaciones familiares, es decir, un mismo beneficiario puede percibir ambas prestaciones si está en situación de vulnerabilidad económica.

*Cobertura:* Es la misma que en la legislación anterior en tanto comprende a sectores bajos y medio bajos, pero aumenta en cuanto al número de beneficiarios. Al 2007 la cobertura alcanza a 560016 beneficiarios (BPS 2011). El incremento de la cobertura, según los datos recabados, puede responder a la identificación de nuevos beneficiarios a los que si bien les correspondía recibir la prestación, no la recibían por falta de información u otros problemas (por ejemplo no tener cédula de identidad)

*Cuantía:* En la ley de 2004 (N° 17.758) el monto se fijó en 16% del SMN para todos los casos que no tuvieran ingresos superiores a 3 SMN.

*Gasto:* Gustavo de Armas (2008) calcula el gasto en asistencia social (a la infancia y adolescencia) entre 2005 y 2009 en un 0,8% del PBI. Anna Caristo (2010) calcula el gasto en asignaciones familiares en un 0,31 % del PBI para el año 2007

*Condicionalidades:* A partir de la ley N° 17.758 de 2004, a las condiciones de educación para acceder a la prestación, se agrega la de la atención en servicios públicos o privados de salud. El artículo 5 en su literal B dice respecto a dichas condiciones:

*“la inscripción y concurrencia asidua a los institutos docentes estatales o privados autorizados por el órgano competente y la periodicidad de controles de asistencia médica brindada a través del sistema público o privado por...”*

Previo a la ley N° 17.758 de 2004, las condiciones que establecía la legislación para poder acceder a la prestación consistían en que el beneficiario tenía que cursar primaria o secundaria, es ley agrega entonces la condicionalidad en salud.

### **Sub-período 2008-2010**

*Criterio de Acceso:* Respecto a la ley de 2008 (N° 18.227) mantiene su grado de focalización contributiva (Profesional) y no contributiva como criterio de acceso a la prestación, ya que se brinda a todos los hogares de menores recursos. El objetivo es llegar a toda la población con carencias socio económicas, por lo que no hubieron cambios respecto al criterio de acceso en referencia a la legislación anterior (1999)

*Cobertura:* se mantiene el grado de cobertura en sectores bajos y medio bajos. A diciembre de 2010 existían 573.707 beneficiarios. (BPS 2011). Aquí existe un traspaso del Plan de Emergencia al Plan de Equidad (ley N° 18.227); muchos beneficiarios del ingreso ciudadano pasan a percibir asignaciones familiares o a estar incluidos en otros programas (de trabajo comunitario por ejemplo).

Como plantean Vigorito y De Melo:

*“también resulta relevante la experiencia como propuesta de salida de un plan de emergencia como ha sido el PANES al Plan de Equidad Social; en otras palabras, la salida de un programa de corto plazo para atender la emergencia hacia un plan de mediano plazo que procura atender factores mas estructurales como la equidad” (Vigorito, De Melo 2007: 10)*

*Cuantía:* a partir del año 2008 la cuantía de la prestación se modifica considerablemente; los beneficiarios recibían un monto que ya no será un porcentaje del SMN. La ley N° 18.227 elaborada durante el año 2007 y publicada en enero del 2008 dice haciendo referencia al monto de la asignación en su artículo 4° inciso A que el mismo será:

*“el resultado de multiplicar \$700 por el número de beneficiarios integrantes del hogar que no padecieran incapacidad elevado al exponente 0,6 y de dividir la cifra obtenida entre la cantidad de aquellos”*

En el numeral siguiente se agrega la suma de \$ 300 (también por beneficiario elevado a 0,6) para beneficiarios que estudien en secundaria.

Del BPS pudimos obtener la siguiente formula de cálculo:  $700 \times (n_b^{0,6}) + 300 \times (n_m^{0,6})$

Además, la prestación se ajusta según la base de prestaciones y contribuciones (BPC, ley 17856 de 2004); esta base se actualizará considerando el IPC, o el índice medio de salarios (Vigorito 2005) por lo que posiblemente la prestación no perderá valor real.

*Gasto:* Gustavo De Armas (2008) calcula el gasto en asistencia social (a la infancia y adolescencia) entre 2005 y 2009 en un 0,8% del PBI. Anna Caristo calcula el gasto en asignaciones familiares como porcentaje del PBI en un 0,47%

De Armas plantea, cuando estudia la incidencia del Gasto Público Social en la infancia, que:

*“el Plan de Equidad que se desarrolla a partir del 2008 supone un fuerte incremento del gasto público dirigido a la infancia especialmente a través del aumento de los montos de las Asignaciones Familiares”* (G. De Armas. 2008: 67,68)

esto implica un cambio conceptual en el Gasto Público Social dirigido a la infancia; el gasto social se vuelca hacia la infancia y la adolescencia tras las asignaciones familiares.

*Condicionalidades:* La ley N° 18.227 de 2008, pone énfasis en las condicionalidades, detallando más minuciosamente en qué consisten las mismas respecto de la legislación anterior, incluso escalonando el monto de la prestación según las condiciones para percibirlo. El monto no es el mismo para quienes cursen primaria o secundaria, sino que es mayor para quienes estudien en secundaria; se incentiva al beneficiario a que estudie y siga los estudios después de primaria, al

aumentar el monto generado por cursar en secundaria. Así se incorpora una nueva forma de condicionalidad antes inexistente en la prestación. También mantiene la condicionalidad respecto de los servicios médicos.

Rodrigo Arim resume muy bien las virtudes de este tipo de condicionalidad a partir de que está constatado que quienes más se desvinculan del sistema educativo formal (y de que dicha desvinculación se da principalmente en secundaria) pertenecen a los sectores de más bajos ingresos, y de la correlación del nivel educativo alcanzado y el salario percibido (Arim 2009) la desigualdad se ve reforzada.

*“Por ello, la transferencia sirve como incentivo para mantenerse dentro del sistema educativo, ya que aumenta el costo de oportunidad que los adolescentes enfrentan al momento de ofrecerse en el mercado laboral” (Arim 2009: 18)*

Por lo tanto, los adolescentes tienen un incentivo para estudiar en lugar de trabajar.

## **CAPITULO 2. Análisis y Teoría:**

Los trabajos que veremos en la revisión bibliográfica que abarcan la política pública de asignaciones familiares, en general la abordan en el contexto de un estudio más global, como ser las políticas sociales o la infancia y la adolescencia. Por lo tanto, el estudio de la política pública social de asignaciones familiares en ciencia política, el más reciente y el más añejo, en general es parte de un estudio más global que abarca otros aspectos de las políticas sociales.

El marco jurídico respecto a las asignaciones familiares, analizado a partir de las categorías que aquí estudiamos, no deja lugar a ambigüedades o doble interpretaciones en los diferentes aspectos. Por ello se pueden detectar más que nada coincidencias en el análisis de los diferentes autores respecto a la legislación sobre asignaciones familiares.

Andrea Vigorito (2005) realiza un análisis de la legislación desde su creación, 1943, hasta el año 2004 donde muestra los cambios básicos que ha sufrido la prestación tras cada instancia legislativa. Allí se pueden ver las características del beneficiario (adolescente o niño a quien está dirigida la prestación) y del atributario (quien la recibe: Padre, Madre o tutor). También en este análisis se puede ver con claridad la característica de vincular la asignación familiar al empleo formal (criterio de acceso profesional) hasta el año 1999 donde esta característica cambia extendiéndose a los individuos que no tienen trabajo formal y que sufren carencias básicas (focalización no contributiva) sin dejar de cubrir a trabajadores de menores ingresos.

En este trabajo, Vigorito (2005) analiza el impacto de la prestación sobre la indigencia y la pobreza donde encuentra que dicho impacto no es de relevancia. Vigorito toma nota de la falta de claridad del régimen de asignaciones familiares en cuanto a sus objetivos, esto por la existencia de varias leyes vigentes en un mismo momento (creadas en diferentes contextos); define el régimen como un beneficio económico destinado a los hogares con niños y no como una transferencia condicionada (Vigorito 2005: 25)

Respecto al rol de las asignaciones familiares en la distribución del ingreso, A. Vigorito se pregunta si la prestación puede ser una contención en la caída del ingreso de los hogares más pobres (principalmente en momentos de crisis) y concluye al respecto que a partir de la legislación de 1995 la prestación tenía un efecto igualador pero de muy escasa relevancia, por lo que no es significativa para reducir la desigualdad de los hogares con niños; esto se debe naturalmente al escaso monto de la misma. Respecto a la línea de indigencia la prestación es algo más relevante para amainar esta situación respecto a la pobreza aunque no es suficiente para que una cantidad significativa de hogares crucen la línea, aunque a partir del 2004 se constata cierto alivio a la situación de indigencia.

Una pregunta que deja planteada Vigorito es *“cual es el fundamento normativo del régimen”* (Vigorito 2005: 49) esta pregunta surge a través de los cambios que ha sufrido la prestación en su

normativa jurídica que se ha ido enfocando hacia los hogares de menores recursos y desatado del requisito de trabajo formal para acceder a la misma (profesionalidad). Una respuesta puede ser que desde 1980 la prestación se utilizara como herramienta de captación de votos en función de que en varios períodos la legislación ampliatoria de la cobertura se dio en años electorales o al menos se discutió en el parlamento en años previos a alguna instancia electoral (1980, 1999, 2004) exceptuando la reforma del año 2008 y la de 1995, lo que pudo haber hecho que su objetivo sea el de conseguir adhesiones para el partido de gobierno en tiempos electorales independientemente de alguna otra lógica estructural.

Otro aspecto de relevancia que anota la autora es que en función de que la prestación de asignaciones familiares es la única prestación dirigida a niños se deben clarificar sus objetivos, efectivizar el control, determinar el monto y evaluar los resultados.

En otro trabajo, esta vez de Vigorito y De Melo (2007), podemos encontrar un análisis sobre el marco jurídico de la prestación, en este caso con algunas estimaciones y propuestas del futuro Plan de Equidad (al 2005) y de las características del Plan de Emergencia y de su relación (y pasaje) con el Plan de Equidad.

Un análisis más reciente sobre el marco jurídico, que enfatiza en la legislación vigente a partir de 2008 (ley N° 18.227) lo realiza Anna Caristo (2010). Allí podemos ver con claridad la significación que tomo el monto de la prestación como uno de los cambios más importantes en el gobierno de Vázquez respecto a nuestra prestación de estudio. Aquí también se puede ver la evolución reciente del gasto en asignaciones familiares que marca un aumento del mismo a partir de la ley 18.227, como también aumentaron la cantidad de beneficiarios de la prestación (cobertura)

Por su parte, Rodrigo Arim (2009) analiza algunos aspectos de la modificación de las asignaciones familiares contempladas en el Plan de Equidad; para ello realiza un ensayo de simulación sobre el impacto de la prestación según el aumento del monto para quien asiste a secundaria y para los niños de 0 a 3 años. Primero, el autor da cuenta de la constatación de que la mayor desvinculación de

asistencia a secundaria se da en los sectores socio económicos mas bajos, a su vez parte de la hipótesis de que el aumento del monto de las asignaciones familiares (variable independiente) llevaría a una mayor asistencia en secundaria (variable dependiente). Y así propone qué sucedería si el monto aumentara de \$347 a \$1000 por asistir a secundaria; los resultados lo hacen pensar que se esperaría un aumento de la asistencia en secundaria donde la ganancia respecto al ingreso es mayor para los deciles más bajos, y *“los resultados en cuanto a pobreza, indigencia y desigualdad serían de magnitudes muy reducidas”* (Arim.2009: 21)

Respecto a la primera infancia la simulación consiste en establecer un monto adicional de \$ 1000 para esta franja etaria. Los resultados de la simulación le dan a Arim; que sólo existirían ganadores (9,7% de personas) y estos en su mayoría se encontrarían en los primeros deciles, los impactos sobre la pobreza y la indigencia seguirían siendo reducidos. En sus conclusiones Arim deja planteada la posibilidad de conocer el impacto de la política sobre la educación, la calidad de vida y el comportamiento a largo plazo de la misma, por lo que entendemos se deja planteada así una interrogante.

Gustavo de Armas (2008) realiza un trabajo comparado sobre la matriz de bienestar de Uruguay con países de la región y en algunos aspectos con países industrializados, esto en función del gasto público social (GPS); de aquí extraemos la evolución del gasto en asistencia social, que comprende el gasto en asignaciones familiares, para comparar con la categoría de “Gasto Público social” en nuestro marco de análisis, sólo a los efectos de tener el dato.

De Armas parte de preguntarse si *“el estado uruguayo está dedicando los recursos que el desarrollo de los niños y adolescentes demanda”* (G. De Armas 2008: 56)

A partir de esta pregunta estudia la evolución del Gasto Público Social y cómo este se reparte según edades. Lo que concluye De Armas es que hasta la aprobación del PANES (2005), de la expansión de las asignaciones familiares y su reforma en el contexto del Plan de Equidad, la distribución del GPS tenía un sesgo pro adulto, esto quiere decir que por primera vez con el Plan de Emergencia

Nacional y las reformas de las asignaciones familiares; el GPS quebró su tendencia a dirigirse a los adultos mayores para enfocarse hacia los niños y adolescentes; naturalmente esto no implica que el GPS fuera mayor para las franjas de menos edades a partir de estas reformas, sino que las reformas cambiaron su tendencia tradicional del gasto, cuestión necesaria en un país donde la pobreza afecta más que nada a los niños y adolescentes.

Respecto al monto de las asignaciones familiares, el autor concluye que a partir del 2004 la prestación comienza a tener impacto sobre la pobreza infantil; antes no lo tenía por lo escaso de su monto. Es entonces que en general, el GPS dirigido a la infancia comienza a aumentar con el gobierno de Vázquez. (De Armas 2008)

A partir de la propuesta de Gosta Esping Andersen de un principio de bienestar social nuevo donde una estrategia debe perseguir tres objetivos: generar empleo para jóvenes, mujeres y trabajadores no calificados; elevar la fecundidad, y proteger a familias con niños pequeños (Gosta E. Anderson en De Armas: 2008) Gustavo de Armas indica que *“cabe preguntarse en que medida el estado uruguayo ha desarrollado en los últimos años acciones tendientes a alcanzar estos tres objetivos”* (G. De Armas 2008: 77)

De Armas destaca que dos de estos tres objetivos han sido tenidos en cuenta a partir del 2005, con el PANES y el Plan de Equidad. Respecto a la generación de empleo para jóvenes y mujeres, y respecto al objetivo de proteger familias con niños, el autor destaca la expansión de las asignaciones familiares, el programa de ingreso ciudadano y la reforma del sistema de salud dentro del período de Vázquez (también se incluye el desarrollo del Plan CAIF desde 1988 y la expansión de la educación inicial desde 1995).

Marcelo Castillo 2010, investiga varios aspectos de la política social realizando un recorrido histórico hasta el año 2010 donde toma las políticas sociales en su conjunto.

El estudio abarca el ámbito local y el nacional; allí se pueden ver la cantidad de programas creados, constatando que en el período 2005-2008 se crearon la mayor cantidad de programas sociales (un

36%); los períodos que le siguen en cantidad de programas sociales creados son 1815-1950 y 2000-2004 (ambos 12,3 % de programas).

Un dato relevante que investiga el autor es que cuando se comienza a formar nuestra matriz de bienestar hasta el período dictatorial de 1973-1985 los programas predominantes tenían un corte universalista, y después de nuestra última dictadura (a partir de 1985) predominaron la creación de programas de corte focalizado.

Otra característica de los programas que da cuenta de los cambios significativos en el período de Vázquez es el porte o tamaño de los programas. Esta categoría (tamaño) el autor la mide según su cobertura o alcance, donde los programas grandes son los de corte universalista y los pequeños son los focalizados.

Así, el autor caracteriza a los programas según la cantidad de beneficiarios en Micro (1 a 500), chico (501 a 1000), Mediano (1001 a 5000), Medio-Grande (5001 a 10000), Grande (10001 a 50000) y Masivo (50001 y más), encontrando que los programas grandes y masivos se generan en su mayoría en dos momentos históricos: el período correspondiente a los primeros 40 años del siglo XX (instauración del sistema de bienestar) y el período correspondiente al mandato de Vázquez. A su vez, M. Castillo pone en las categorías de amplia cobertura, entre otros, al programa de asignaciones familiares que también se caracteriza como de transferencia monetaria.

Con la bibliografía citada, se puede ver que existen cambios relevantes en el período de Vázquez respecto a los períodos anteriores en las asignaciones familiares como en el conjunto de las políticas sociales. Nuestra pregunta consiste en saber además qué causa determina dichos cambios en el ámbito teórico; para ello utilizaremos las teorías más relevantes que trataron de explicar la expansión/contracción del estado de bienestar y con ello de las políticas sociales.

## Las teorías:

A continuación veremos cuáles son las teorías más relevantes que han tratado de explicar el impulso del estado de bienestar; a partir de allí partiremos en nuestro análisis para dar cuenta de posibles explicaciones de los cambios propuestos en el gobierno de Vázquez en torno a la política de asignaciones familiares. La idea es saber a cuáles de las causas sobre la teoría del estado de bienestar puede responder la expansión de la política social en Vázquez, donde las asignaciones familiares fueron una de las protagonistas. En referencia al tema, uno de los autores que ha trabajado sobre las causas del estado de bienestar nos dice: *“En las explicaciones sobre los Estados de bienestar han dominado dos formas tipos de perspectiva; una acentúa estructuras y sistemas globales y la otra, instituciones y actores”* (Gosta Esping Andersen 1993: 30)

Sobre esta base encontramos la teoría estructural y sistémica, la institucionalista y la socialdemócrata. Por lo tanto, nuestro marco teórico será el propuesto por Gosta Esping Andersen en cuanto a la búsqueda de propuestas que puedan explicar la contracción/expansión de las asignaciones familiares.

La teoría **estructural/sistémica** se basa en la lógica del desarrollo, (Gosta Esping Andersen 1993) la lógica del sistema desemboca en la reproducción de la sociedad y la economía, la industrialización y con ello, el crecimiento económico posibilita la aplicación de las políticas sociales *“la industrialización hace a la vez necesaria y posible la política social”* (Gosta. E. Andersen 1993: 31)

De esta manera los modos de reproducción social previos a la industrialización son destruidos por la modernización (individualismo, movilidad social, urbanización, la dependencia del mercado, etc.), y a su vez se requiere de un cierto grado de desarrollo económico para que el estado (social) pueda hacerse de los recursos que necesita. A su vez *“el mercado no es un sustituto adecuado porque abastece solo a los que son capaces de actuar en él. De aquí que la función del bienestar social sea adecuada para el estado nación”* (Gosta. E. Andersen 1993:31)

Por lo tanto, ante la nueva coyuntura tras la industrialización y el crecimiento económico, el estado está en condiciones de generar políticas sociales según esta teoría.

También una nueva forma de organización del Estado, la burocracia (lógica del industrialismo) permite la expansión del estado de bienestar, ya que la misma constituye un centro de poder que se reproduce a sí mismo, por lo que donde existen las políticas sociales se tendería a generar mayor cantidad de ellas. En este caso, haciendo referencia a la ley de Wagner Gosta Esping Andersen nos dice: *“es necesario un cierto nivel de desarrollo económico, y por lo tanto de excedente, para permitir la desviación de recursos escasos de su uso productivo hacia el bienestar social”* (Gosta E. Andersen 1993: 31); de este modo es el crecimiento económico el causante de que se expandan las políticas sociales.

Por otro lado, la **teoría institucional** pone el énfasis en la institución democracia para explicar la expansión de las políticas sociales: en el juego democrático los actores, por diferentes razones, inciden y determinan en pro a dichas políticas. (Gosta Esping Andersen 1993) sobre el impacto de la democracia en el Estado de Bienestar. Esping Andersen nos dice: *“el razonamiento se expresa típicamente sin relación a ningún agente o clase social en concreto; es en este sentido en el que es institucional. En su formulación clásica, la tesis era simplemente que las mayorías favorecerán la distribución social para compensar la debilidad o los riesgos del mercado”* (G. E. Andersen, 1993: 33)

Por lo tanto, es la democracia y sus instituciones la determinante de la política social en su variante pluralista; la competencia de los partidos por el votante medio repercutirá en un aumento del gasto público, como la actuación de los *veto players* de relevancia podrán ser decisivos en la formulación de reformas estructurales. Otra variante es la tesis de que la ciudadanía plena incluirá la ciudadanía social (lo que implica mayores beneficios sociales administrados por el Estado) aunque más allá de sus variantes la lógica de esta perspectiva es la misma: *“la democracia es una institución que no puede resistirse a las demandas de la mayoría”* (Gosta E. Andersen. 1993: 33).

Otra teoría es la **socialdemócrata**. En ella se argumenta que son los actores de poder los determinantes del vuelco hacia el mayor gasto social; estos actores son las clases sociales que en la puja entre ellas determinan un mayor gasto si los sectores menos pudientes son más fuertes que los de mayores ingresos. Aquí los partidos de izquierda son los movilizadores de los trabajadores; de esta manera llegan al gobierno y en línea con sus reivindicaciones generan mayor gasto social para cumplir con sus votantes. Al respecto Gosta Esping Andersen indica:

*“Difiere de los análisis estructuralista e institucional por su énfasis en las clases sociales como los agentes principales de cambio y por su argumento de que el balance del poder de las clases determina los resultados de la distribución”* (G. E. Andersen 1993: 34)

Los parlamentos son eficaces a la hora de trasladar los recursos en la sociedad de un sector a otro y para la movilización de las clases. En este contexto el estado socialdemócrata traslada recursos a los trabajadores (Gosta E. Andersen 1993)

### **Capítulo 3. LA TEORÍA Y NUESTRO CASO DE ASIGNACIONES FAMILIARES**

#### **¿Por qué decimos que hubo expansión en el Período de Vázquez?**

De las 5 categorías que conforman nuestra matriz de análisis, 3 sufrieron cambios de consideración en el período de Vázquez, y es el único momento en el que 3 categorías sufren dichos cambios con carácter expansivo en un solo período de gobierno; naturalmente nos referimos a cambios que tuvieran modificaciones expansivas (gasto, cobertura y cuantía).

La cobertura en cuanto a cantidad de beneficiarios aumentó en más de 74 mil beneficiarios, el gasto en asignaciones familiares aumentó en aproximadamente tres cuarta parte y la cuantía, si bien ya venía en aumento desde 1995, en el período de Vázquez llega a su punto más alto pasando a significar casi media CBA por beneficiario como muestra el cuadro 2.

El impacto mayor de la cobertura en cuanto a cantidad de beneficiarios se manifiesta con la ley de 1999, primera vez que se integra a los sectores de bajos ingresos que no tengan trabajo formal. A partir de esta legislación y hasta el 2004 la cantidad de beneficiarios crece en 144621 niños o adolescentes, y es esta la única categoría que se expande con dicha legislación, ya que a partir de allí se paga a los trabajadores formales hasta 6 salarios mínimos y no hasta 10 como marcaba la legislación de 1995; el gasto sigue siendo el mismo (un 0,3% del PBI) y la cuantía aumenta en el período 1995-1999 respecto al periodo 1990-94 pero es menor que en el período 1985-89 respecto de la CBA.

En la legislación de 1995 respecto a la precedente el único cambio de consideración que existió fue de contracción, ya que de ser universalmente profesional el criterio de acceso pasó a ser profesional y focalizado en los trabajadores de menos ingresos, por lo que se redujo considerablemente la cantidad de beneficiarios ya que no se integró a personas sin trabajo formal y de bajos ingresos, no se registran cambios respecto al gasto, y la cuantía aumenta, el aumento de la cuantía a la vez de la reducción de la cantidad de beneficiarios explican que el gasto sea el mismo. Por lo tanto, las dos reformas en el segundo período de Sanguinetti se comportan de forma contradictoria respecto a la cobertura, ya que; en 1995 se redujo y en 1999 aumentó la cantidad de beneficiarios.

Y por último la legislación del 2004 respecto a la de 1999 los únicos cambios fueron el monto de la prestación que aumentó; y el agregado de condicionar la prestación a la atención en servicios de salud por parte del beneficiario para que este la pueda percibir, también aumento la cobertura en cuanto a cantidad de beneficiarios pero el gasto público en asignaciones familiares no tuvo modificaciones considerables, ya que el aumento de la cuantía y la cobertura no fueron de consideración.

En definitiva decimos que existe expansión en el período de Vázquez porque los cambios en categorías claves fueron positivos en cuanto a beneficiar al usuario de la prestación, el monto aumentó considerablemente y además se pasa a calcular por la BPC (que a su vez contempla el ISM

y el IPC); por lo que la prestación no perderá valor real. La cobertura creció en número de beneficiarios significativamente y el gasto en la prestación aumentó a casi el doble después de varios períodos en que estaba estancado.

### **Evolución del monto de la prestación (en función de la CBA)**

Cuadro 2

Período	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2010
Cuantía	\$ 3,7	\$ 38	\$166	\$ 519	\$ 809
CBA	\$ 12,6	\$ 289,5	\$ 582	\$ 1301	\$ 1683
Monto % de CBA	29,3	13,1	28,5	39,8	48

*Elaboración propia a partir de datos del INE*

El cuadro 2 es claro respecto a la evolución del monto de la prestación respecto a la CBA. Se registro una caída en el gobierno de L. A. Lacalle (1990-94) respecto al primer período de gobierno de Sanguinetti (1985-89); después el monto de la prestación evolucionó al alza en todos los períodos teniendo su punto más alto en el período de Vázquez (2005-10)

Por lo tanto, constatamos tras el análisis de la legislación, que al haber existido cambios significativos y de carácter expansivo, el período de Vázquez constituye un período de expansión de las asignaciones familiares, único período de expansión en nuestros períodos de estudio.

En resumen, en el siguiente cuadro (3) expresamos las similitudes y diferencias en los diferentes períodos de estudio. El monto está medido como porcentaje del SMN, que es un 16% del mismo para los períodos que van desde 1995 hasta 2007; por ese motivo no existieron cambios al respecto. En el cuadro dos lo medimos en función de la CBA por lo que el monto de la prestación previo a la reforma de Vázquez sólo cambia una vez por un acto de gobierno (en 1995 aumenta de 8% del

SMN al 16% del SMN); después evoluciona según evoluciona el SMN y de allí toma su significancia como porcentaje de la CBA.

Cuadro 3

Categorías Y Periodos*	1985-89	1990-94	1995-99 Reforma 1995	1995-99 Reforma 1999	2000-04	2005-07	2008-10
Criterio de acceso	X	X	Y		Z	Z	Z
Cobertura	X	Rx	Rx	Ax	Ax	Ax	Ax
	X	X	Y		Z	Z	Z
Cuantía	X	X	AY	Y	Y	Y	AZ
Gasto Público	X	X	X	X	X	X	Z
Condiciona- lidad	X	X	X	X	X	Y	Y

El cuadro 3 es una representación del cuadro 1 con letras para visualizar de mejor forma los cambios en los diferentes períodos. Excepto para la primera línea en la categoría de cobertura, para las demás, cada letra representa continuidad (cuando la letra se repite) o cambio (cuando la letra cambia); de esta forma podemos ver que en el período de Vázquez se dan la mayor cantidad de cambios en cuanto a las categorías que analizamos (cuantía, cobertura y gasto). Respecto a la categoría de cobertura, en la primera línea la letra x representa la cantidad de beneficiarios, R significa reducción de x, y A aumentó de x, es decir reducción y aumento de la cantidad de beneficiarios. Si partimos del primer período (1985-1989), podemos ver cuando la cantidad de beneficiarios se reduce o aumenta respecto al período anterior. En la segunda línea, las letras

expresan los cambios o las continuidades con respecto a si la cobertura abarca a personas de sectores bajos, medios o altos; por lo tanto, en la segunda línea la técnica es la misma que en las demás categorías. Para la cuantía, también se agrega una R para dar cuenta de la reducción y una A para dar cuenta del aumento del monto de la prestación.

De este modo damos por respondida ya parte de nuestra pregunta de investigación: existen cambios significativos en el período de Vázquez que pueden catalogarse como una expansión de las asignaciones familiares en dicho periodo.

### **Proponiendo y analizando posibles explicaciones teóricas:**

Cada una de las teorías vistas no escapan a sus críticas: la complejidad particular de cada país, cada sistema social, cada legado histórico, marco institucional, ideología, estructuras partidarias, grupos de presión, etc. hacen que cada una de estas teorías encuentre refutación empírica en algún sistema social. Por eso, dejamos claro que no pretendemos adoptar un marco teórico que sea válido para cualquier caso en cualquier momento histórico, sino que pretendemos extraer para nuestro caso qué teorías podrían proporcionar un marco analítico para posibles explicaciones de la expansión de las asignaciones familiares en el período del primer gobierno de izquierda y que su validez será, para éste caso y para éste momento histórico (Uruguay 1985-2010).

En este sentido, recordamos que nuestra pregunta hace referencia al antes y al después de la reforma de Vázquez (2007); ¿Qué explica los nuevos contenidos de la política pública de Asignaciones Familiares en el Gobierno de Tabaré Vázquez? De este modo, evaluaremos a partir del análisis de correlación simple entre cada una de nuestras tres variables independientes resultantes de las diferentes teorías expuestas por Gosta Esping Andersen, cuál puede explicar o responder a nuestra pregunta de investigación, es decir, la expansión de las asignaciones familiares en el período de Vázquez (variable dependiente)

Utilizamos la categoría de Gasto Público Social como indicador de la variable dependiente (asignaciones familiares) por que esta categoría contempla la cantidad de beneficiarios (cobertura) y la el monto de la prestación (cuantía); ya que el Estado gasta en asignaciones familiares según cuanto se paga a cada beneficiarios y según que cantidad de beneficiarios existan, por lo tanto, la categoría de Gasto Público Social en asignaciones familiares incorpora en la práctica a las dos categorías de las restantes, que además son las únicas dos que pueden tomar un valor numérico

La técnica para estudiar si existe correlación, es el análisis de regresión. El mismo es útil para averiguar en qué medida la variable independiente explica a la variable dependiente y para obtener predicciones de la variable dependiente a partir de la variable independiente. Este análisis implica una regresión lineal donde el cambio en los valores de la variable independiente deberá incidir en el cambio en los valores de la variable dependiente para mostrar al menos una correlación entre ambas variables. La regresión se mide de 0 a 1, donde el valor cero implica que no existe nada de correlación y el valor 1 implica que existe una correlación perfecta.

Respecto a la teoría estructural/ sistémica, que justifica en el desarrollo económico la expansión del estado de bienestar o de las políticas sociales, en nuestro período de estudio (1985-2010) existieron varios momentos de crecimiento económico donde el auge del crecimiento no fue necesariamente un aumento de la industria, pero naturalmente la teoría equipara el término industrialización al de crecimiento económico.

Siguiendo la lógica de esta teoría, la hipótesis que manejamos es que el crecimiento económico generaría una mayor expansión de las Asignaciones Familiares. El indicador que proponemos para medir el crecimiento económico (VI) es el PBI, o sea, el crecimiento del PBI en cada periodo de análisis. Para medir la variable dependiente (expansión o contracción de las asignaciones familiares) proponemos el gasto público en asignaciones familiares como porcentaje del PBI. Que el gasto sea mayor se puede traducir por el aumento de la cuantía (monto de la prestación) o por el

incremento de la cantidad de beneficiarios) de este modo, la categoría Gasto Público Social contempla en sí misma a dos categorías más de las cinco que utilizamos (en total 3 en 5).

Por lo tanto, como variable independiente tendríamos al crecimiento económico, como variable dependiente la expansión de las asignaciones familiares y los indicadores son la tasa de crecimiento del PBI y el gasto como porcentaje del PBI respectivamente.

De este modo tenemos que:

Cuadro 3

Periodo	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04	2005-10
Crec. PBI	18,9	23,07	12,6	-1,79	26,1
Gasto As. Fam. (% del PBI)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,47

*Elaboración Propia a partir de datos del INE*

Con esta matriz de datos, realizado el cálculo de correlación en planilla de Excel tenemos como resultado que el mismo es de 0,37429.

Respecto a la teoría de recursos de poder, la hipótesis es que cuanto más a la izquierda esté el gobierno de turno, mayor será la expansión de las asignaciones familiares. Aquí la variable independiente es la ideología del gobierno y la variable dependiente la expansión de las asignaciones familiares. Del mismo modo, el gasto en asignaciones familiares como porcentaje del PBI es el indicador de la expansión o contracción de la política (variable dependiente). Y el indicador de la variable independiente sería el rango ideológico del gobierno de turno.

Para medir el rango ideológico de los gobiernos nos basamos en la percepción que tienen los parlamentarios de todos los partidos sobre la ubicación ideológica de todos los parlamentarios, incluidos ellos mismos. Los datos de opinión de los parlamentarios para el periodo 1985-1994 lo extraemos de Luis Eduardo González 1993 y los datos para los periodos que van desde 1995 a 2010

son extraídos de la base de datos de la universidad de Salamanca (2011). En ambos casos se realiza una encuesta a los parlamentarios en actividad donde entre otras tantas preguntas se le interroga sobre como se ubica y como ubica a los legisladores de otros partidos en el rango que va de 1 a 10 de izquierda-derecha, donde el valor 1 es lo más a la izquierda que se puede estar y el valor 10 es lo más a la derecha que se puede ubicar a un parlamentario. Los datos en los siguientes cuadros (4, 5 y 6) lo presentamos tomando el dato de la “media” de la opinión de los legisladores.

Si tomamos todo el período para el Frente Amplio tenemos que:

Cuadro 4.

Períodos	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04	2005-10
Ubicación ideológica	2,9	2,9	2,67	3,03	3,22

*Datos: Luis Eduardo Gonzales y base de datos Universidad de Salamanca*

Para el Partido Colorado:

Cuadro 5.

Períodos	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04	2005-10
Ubicación ideológica	7,1	7,1	7,08	8,14	7,91

*Datos: Luis Eduardo Gonzales y base de datos Universidad de Salamanca*

Y para el Partido Nacional:

Cuadro 6.

Períodos	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04	2005-10
Ubicación ideológica	5,9	5,9	7,37	8,00	7,05

*Datos: Luis Eduardo Gonzales y base de datos Universidad de Salamanca*

De esta manera en los 3 cuadros precedentes se puede ver que claramente el FA se ubica más a la izquierda que Colorados y Blancos según la percepción de los parlamentarios, los colorados son los que están más a la derecha y el Partido Nacional se ubica a la derecha; con resultados similares al partido Colorado, aunque levemente más bajos para los periodos 1985-89 y 1990-94 (algo más de un punto hacia el centro)

Como los entrevistados son parlamentarios, entendemos que es una forma de acercarse a la ubicación ideológica de los gobiernos en actividad, ya que es la manera que pudimos acercarnos a la medición ideológica de los gobierno producto de los datos que teníamos a disposición.

Entonces, tomaremos el dato de ubicación ideológica de los parlamentarios para cada período de gobierno, según el partido que gobernará, es decir, el dato que aparece en el siguiente cuadro (cuadro 7) es el de identificación ideológica del gobierno en actividad en cada período según la ubicación ideológica de los parlamentarios del partido de gobierno. En este sentido podemos representar la relación entre ambas variables en el siguiente cuadro:

Cuadro 7

Periodo	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04	2005-10
Ideología opinión parlam.	8,7	5,9	7,37	8,14	3,22
Gasto As. Fam. % PBI	0,3	0,3	0,3	0,3	0,47

De la misma manera que en el caso anterior podemos aplicar una regresión lineal donde veremos qué relación existe entre ambas variables. El resultado de la correlación es de 0,87773 (Excel).

Respecto a la teoría **institucionalista**, la lógica es que el régimen democrático estimula el crecimiento de las políticas sociales; ello implica que debería existir un crecimiento en las asignaciones familiares (expansión) cuanto mayor desarrollada este la democracia. Por como definimos a nuestra política de estudio a partir de la tipología de Juan Pablo Terra, la idea es que la democracia estimula la transferencia de quienes más recursos tienen hacia quienes tienen menos ingresos. De este modo la hipótesis es que cuanto mejor esté evaluada o lo sea la democracia mayor será la expansión de las asignaciones familiares. Naturalmente la variable independiente sería “evaluación democrática”, pero tenemos un problema para encontrar un indicador adecuado para todo nuestro período de análisis, ya que no existe directamente una forma de medir la calidad de la democracia que abarque a la totalidad de nuestro período, el índice de apoyo a la democracia (IAD) se mide hasta alrededor del año 2000 y a partir de allí se comienza a realizar el índice de desarrollo democrático (IDD); el primero (IAD) básicamente tiene en cuenta la opinión pública y mide como está evaluada la democracia según dicha opinión, y el segundo (IDD) es mucho más complejo, abarca cuatro dimensiones (libertades políticas y derechos civiles, calidad institucional y eficiencia política, ejercicio del poder efectivo para gobernar y por último los atributos de la democracia formal) que a su vez se desagregan en una gran cantidad de indicadores. El índice de Desarrollo Democrático mide la calidad de la democracia y no sólo la opinión sobre ella.

Por este motivo no podemos verificar una correlación entre la variable independiente (democracia) y la variable dependiente (expansión asignaciones familiares) ya que si bien tenemos los datos y los indicadores de la variable dependiente, no tenemos un indicador confiable para todo nuestro periodo de la variable independiente. Solo a modo de dejar planteada la problemática podemos decir que

para el primer tramo de nuestro período la relación entre el apoyo a la democracia y la expansión de las asignaciones familiares fue la siguiente:

Cuadro 8.

Período	1985-89	1990-94	1995-99
IAD	Sin datos	80%	83%
Gasto Asig. Fam. %PBI	0,3	0,3	0,3

*Datos IAD; Lucía Selios 2000*

Y para un segundo tramo de nuestro período la relación entre la calidad democrática y la expansión de las asignaciones familiares se comporto de la siguiente manera:

Período	2000-04	2005-10
IDD	7,517	9,732
Gasto Asig. Fam.	0,3	0,47

*Datos IDD; [www.idd-lat.org/](http://www.idd-lat.org/)*

## **CAPITULO 4. CONCLUSIONES**

En definitiva, planteamos en la introducción nuestra pregunta de investigación; qué consiste en analizar las asignaciones familiares antes y después del período de Vázquez y en ver la evolución de nuestra prestación social. Luego vimos en el capítulo 1 las características de las asignaciones familiares y las categorías con que analizamos la prestación, como también ya pudimos visualizar

los cambios que se dieron en la misma en los diferentes períodos de gobierno (cuadro 1) a partir de la descripción de nuestra variable dependiente (Asignaciones Familiares). En el capítulo 2; revisamos la bibliografía respecto a nuestro tema específico de estudio y extrajimos datos relevantes de la misma que nos ayudaron a comprender los diferentes cambios en el período de Vázquez y el carácter expansivo de la prestación en dicho período, también expusimos el marco teórico a utilizar para nuestro análisis (Gosta Esping Andersen) consistente en la teorías del crecimiento económico, la institucional y la de recursos de poder como potenciales explicaciones de la expansión de las asignaciones familiares en el período de Vázquez.

En el capítulo 3 respondimos a porque hubo expansión en el período de Vázquez y realizamos el análisis empírico partiendo de las teorías utilizadas para intentar responder a que se debe dicha expansión, en ese sentido concluimos que la correlación que se puede demostrar es entre la variable Ideología (Var. Independiente) que responde a la teoría de recursos de poder y la variable expansión de las asignaciones familiares (Variable dependiente), el indicador de la variable independiente es la ubicación ideológica de los parlamentarios en un rango del uno al diez; donde 1 es lo más a la izquierda y 10 lo más a la derecha que se puede estar; y el indicador de la variable dependiente es gasto público social como porcentaje del PBI en asignaciones familiares; que a su vez comprende a la cantidad de beneficiarios y la cuantía de la prestación. De este modo obtuvimos los siguientes resultados:

Cuadro 10. Correlación/no correlación:

Variable independiente <b>X</b>	Correlación <b>→→</b>	Variable dependiente <b>Y</b>
Crecimiento económico. Indicador: Crecimiento del PBI	<b>0,37429</b> <b>→→</b>	Expansión Asig. Fam. Indicador: Gasto % del PBI
Recursos de Poder (ideología).	<b>0,87773</b>	Expansión Asig. Fam

Ubicación izquierda/derecha Parlam.	→→	Indicador: Gasto % del PBI
Institucional	Sin datos.	Expansión Asig. Fam

Tenemos que respecto la teoría de recursos de poder, donde los partidos de izquierda en el gobierno explican la expansión de las políticas sociales, la correlación entre la variable independiente y dependiente es de 0,87773. Es decir se acerca a uno, por lo tanto existe una fuerte correlación entre ambas variables.

Respecto a la teoría del crecimiento económico, donde el crecimiento de la economía explicaría la expansión de las políticas sociales, la correlación verificada es de 0,37429, lo que está bastante lejos de uno, y algo más cerca de cero, por lo que existe una débil correlación entre ambas variables.

Respecto a la teoría institucional, donde el desarrollo democrático es quien explica la expansión de las políticas sociales, no pudimos realizar la correlación entre las variables por falta de datos para todo nuestro periodo.

De este modo, podemos concluir que una potencial explicación de la expansión de las asignaciones familiares en el período de Vázquez es la identificación ideológica del gobierno (FA), medida a través de entrevistas a los parlamentarios, dicha identificación ubica al gobierno de T. Vázquez a la izquierda del rango ideológico (3,22) en la escala de 1 a 10 (donde uno es izquierda y 10 derecha)

Queda pendiente responder a: ¿Qué incidencia tiene para nuestro país el desarrollo democrático en la expansión de las políticas sociales, o más específicamente en la expansión de las asignaciones familiares?

Por lo tanto, la explicación que aquí brindamos es parcial, porque si la correlación entre desarrollo de la democracia y expansión de las políticas sociales fuera alta, podríamos tener dos potenciales explicaciones o causas para la expansión de las asignaciones familiares en el período de Vázquez.

También queda pendiente la posibilidad de un análisis de correlación multi-variable, donde crucemos las variables independientes utilizadas en este trabajo con la variable dependiente para ver

cuál puede ser la que explique la expansión de las asignaciones familiares en el período de Vázquez. Aunque en este caso también tendríamos el inconveniente de la falta de datos fiables para todos los períodos analizados respecto a la calidad de la democracia.

Para dejar planteada una propuesta de análisis futura, una respuesta a estudiar, por ahora muy improvisada, puede pasar por decir que la democracia en Uruguay desde 1985-89 (período de restauración) en adelante, ha sido bien evaluada por la comunidad académica y política internacional; y que por lo tanto; el cambio expansivo de las asignaciones familiares en el período de Vázquez no tiene porque responder al sistema democrático, si ya en períodos de gobiernos anteriores nuestra democracia contaba con buena salud.

## **Bibliografía**

Andersen, Gosta Esping 1993 “Los tres mundos del Estado de Bienestar”

Busquets, Miguel 2005 “Welfare State y la reforma estructural de la seguridad social”

Busquets, Miguel 2002 “Desarrollo y reforma del Welfare State: una visión de enfoques teóricos”

Vigorito, Andrea y De Melo, Gioia 2007 “Elementos para la reforma del régimen de asignaciones familiares en el Uruguay” BPS-OIT. Ed. Andros Impresores.

Vigorito, Andrea 2005

Terra, Juan Pablo 1990. “luces y sombras de las políticas sociales” Notas del CLAEH N° 60

Castillo, Marcelo 2010 “la oferta pública social en el Uruguay 2005-2009” en Uruguay Social volumen 4. ICP-FCS-UDELAR/MIDES.

Caristo, Anna 2010 “Evolución de las Asignaciones Familiares” Comentario de Seguridad social N° 33

Maier, Peter. 2001. “Política comparada: una visión general”

Sartori, Giovanni. 1994. “Comparación y método comparativo”

Lodola, Germán. 2009 “Vicios y virtudes del estudio de caso en Política comparada”

De Armas, Gustavo. 2008 “Gasto público social e Infancia en Uruguay” en “Nacer, crecer y envejecer en Uruguay” Fondo de Población de las Naciones Unidas. Ed. Rumbos.

Arim, Rodrigo 2009. “Análisis de posibles modificaciones a la asignación familiar del Plan de Equidad” Ed. Uruguay.

Furtado, Magdalena. 2005 “Las transferencias intergeneracionales en el Uruguay”

Lucía Selios “Crisis económica y optimismo inaugural. Evolución de la cultura política Uruguaya en la última década.” Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. 2000

Gonzalez, Luis Eduardo 1993. “Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay” FCU- ICP.

AISS- PBS 2009 “Nuevo sistema de Asignaciones familiares en Uruguay” en [www.bps.com.uy](http://www.bps.com.uy)

Datos IDD. [www.idd-lat.org/](http://www.idd-lat.org/)

Observatorio de elites parlamentarias de América Latina. Universidad de Salamanca. 2011.

[http://americo.usal.es/oir/elites/bases\\_de\\_datos.htm](http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm)

### **Legislación:**

Decreto-Ley N° 15.084 de 1980, Ley N° 16.697 de 1995, Ley N° 17.139 de 1999, Ley N° 17.758 de 2004, Ley N° 18.227 de 2008, Ley N° de 17.869 2005.

Diarios de Sesión del Consejo de Estado 1980 Núm. 20896

Diarios de Sesiones Cámara Diputados 1995. Núm. 248 XLIV Legislatura 11ª Sesión

Diarios de Sesiones Cámara Diputados 1998. Núm. 2757 XLIV Legislatura 43ª Sesión

Diarios de Sesiones Cámara Diputados 1998 Núm. 2759 XLIV Legislatura 45ª Sesión

Diarios de Sesiones Cámara Diputados 1998 Núm. 2760 XLIV Legislatura 46ª Sesión

Diarios de Sesiones Cámara Diputados 1998 Núm. 2767 XLIV Legislatura 53ª Sesión

Diarios de Sesiones Cámara Diputados 2003 Núm. XLV Legislatura 1ª Sesión extraordinaria.

Diarios de Sesiones Cámara Diputados 2007 Núm. 3473 XLVI Legislatura 74ª Sesión.

## **Agradecimientos:**

*Agradezco a mi Madre Celeste Romero el apoyo brindado durante mi carrera y a mi familia en general.*

*Agradezco el apoyo, los consejos y el tiempo disponible del Profesor tutor de la tesis, José Miguel Busquets.*

*Agradezco a mi compañera Leticia Latorres por el apoyo y la comprensión por la falta de disponibilidad de tiempo dedicado a ella.*

*Agradezco a mis compañeros de trabajo Gimena Urta y Gustavo Saravia por el espacio brindado y por haber padecido mis desatentos laborales.*

*Agradezco a los funcionarios del BPS y del MIDES por los datos brindados.*

*Agradezco a la Universidad de la República por su gratuidad y por las excelentes condiciones de la Facultad de Ciencias Sociales*

*Sin más.*

*Alvaro Nieves Romero.*