UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Una mirada al nuevo sistema de asignaciones familiares hoy.

Carolina Fontoura

Tutor: Beatriz Rocco

<u>INDICE</u>

•	Introducción3
•	Capítulo I: Cuestión Social, Estado y Políticas Sociales7
	1.1. Devenir del Estado y las Políticas sociales12
•	Capítulo II: Estado y la Familia17
•	Capítulo III: PANES – PLAN DE EQUIDAD – AFAM20
	3.1 Panes22
	3.2 Plan de Equidad Social24
	3.3 Asignaciones Familiares28
•	Capítulo IV:
	Impacto de las AFAM en índice de repetición y abandono 32
•	Reflexiones finales

INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde a la monografía final "Una nueva mirada de las asignaciones familiares hoy" correspondiente a la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.

La temática elegida para el presente documento es investigar acerca del monitoreo y evaluación del Plan de Equidad Social, específicamente en la modificación de la Ley de Asignaciones Familiares¹ (Ley N º 18227) y a su vez poder corroborar los posibles impactos producidos por la implementación de dicha Ley en el índice de repetición y abandono escolar en escuelas de contexto crítico en el departamento de Montevideo. Se considera que el nuevo sistema de asignaciones familiares puede llegar a influir de cierta forma en el índice de repetición y abandono (ambos factores son tomados en conjunto por el Consejo de Educación Primaria), pero mas precisamente se puede hablar del índice de abandono escolar. Se exige como contrapartida de la mencionada ley que los niños y adolescentes concurran a los centros educativos, pudiendo provocar esto una disminución en el índice ya mencionado. Será esta una de las cuestiones básicas que se investigará en el presente documento.

El <u>objetivo general</u> consiste en contribuir en la agenda gubernamental brindando datos referentes a los impactos producidos por la ley de Asignaciones Familiares en el período de gobierno 2005 -2010.

Como objetivos específicos se señalan:

- Conocer impacto en el índice de repetición y abandono en escuelas de contexto crítico a partir de la modificación del sistema de asignaciones familiares; comparando con índices de escuelas de contexto favorable.
- Indagar si existe un monitoreo y evaluación de la Ley de asignaciones familiares por parte de las instituciones responsables en dicha temática.
- Conocer la forma de implementación de monitoreo y evaluación de la Ley
- Conocer los resultados arrojados por la evaluación y el monitoreo implementado.

¹ Ver anexo. Ley 18227

Se busca entonces observar e investigar, por una parte, el índice de repeticiones y abandono escolar de los alumnos en escuelas de contexto crítico a partir de la implementación de la Ley de Asignaciones Familiares. Por otro lado, tomando en cuenta la evaluación y monitoreo de la mencionada Ley realizado por parte de las autoridades competentes (MIDES, ANEP), conocer qué impactos éste ha generado en los índices antes mencionados.

Se trata particularmente del análisis de una de las políticas presentes en la agenda política del primer gobierno de izquierda en nuestro país, indagando el motivo por el cual surge una modificación en la Ley de Asignaciones Familiares así como sus variantes e impactos respecto a la implementada anteriormente. Se pretende analizar la presente temática desde la perspectiva de ciudadanía, considerando a los sujetos como sujetos de derechos y visualizando a las políticas sociales en tanto instrumentos necesarios para que estos derechos

El presente documento posee un corte investigativo, que puede ser insumo para posibles investigaciones futuras.

(salud, educación, alimentación, vestimenta, etc.) puedan valerse como tal.

El mismo consiste en una investigación de carácter exploratoria debido a que "este tipo de investigación es un ensayo teórico especulativo en el que se van a articular distintas interrogantes e hipótesis que suscitan del objeto de investigación planteado"².

En lo que refiere a la población objetivo de esta investigación, se la puede enmarcar por un lado, en informantes calificados del Banco de Previsión Social (BPS) por una parte y por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), encargado este último del monitoreo y evaluación del Plan de Equidad Social. Se investiga si existen informes por parte de las autoridades correspondientes al índice de repetición y abandono escolar de aquellos menores de edad "beneficiarios" de esta política de ingresos.

Por otra parte, se lleva a cabo una serie de entrevistas a informantes calificados de centros de Educación Pública Primaria de contexto crítico³ en el departamento de Montevideo acerca de las exigencias que tienen los mismos y

² Sabatini, F. ¿Qué es un proyecto de investigación? S/D. Chile. 1993. Pág 25

³ Las escuelas definidas como de Contexto Sociocultural Crítico se insertan en áreas geográficas carenciadas o pobre del país. (www.google.com.uy/definición contexto crítico. 08/08/10)

la modalidad de llevar a cabo los controles correspondientes a la asistencia y rendimiento escolar en escuelas de contexto crítico, dando cuenta si se cumple o no con el objetivo de la Ley.

La presente información se pretende obtener a través de fuentes primarias y secundarias.

Las fuentes primarias consisten en:

- <u>Entrevistas</u>: Se realizará una serie de entrevistas a informantes calificados, que den a conocer los datos relevantes de la investigación prevista. Las entrevistas realizadas consisten en preguntas abiertas y con una pauta previa a su realización

A su vez, se utilizan <u>fuentes secundarias</u>: las mismas consisten, por una parte, en la bibliografía consultada y utilizada para el presente trabajo, que fue insumo teórico para llevar a cabo el proceso de investigación; accediendo posteriormente al análisis de los factores más sobresalientes del mismo.

Y por otra parte, los datos estadísticos que se obtienen de las entrevistas, y de los dichos datos solicitados a las instituciones correspondientes.

Para llevar a cabo este proceso, se identifican las escuelas públicas ubicadas en 12 barrios de Montevideo, donde se concentra el 75% de la indigencia: Manga Rural, Cerro Norte, Casavalle, Tomkinson, Borro, La Paloma, Casabó, Bella Italia, Jardines del Hipódromo, Villa García, Bañados de Carrasco y Piedras Blancas. Del total de escuelas públicas ubicadas en los presentes barrios, se realizan entrevistas a dos escuelas de contexto crítico tomadas al azar. Luego se utilizan datos secundarios respecto al índice de repetición y abandono; y de matrícula escolar en escuelas de contexto crítico y favorable, realizando una comparación de los mismos.

Posteriormente se llevará a cabo entrevistas a informantes calificados de instituciones que intervienen en el proceso de implementación del nuevo sistema de asignaciones familiares, para lograr comparar los datos recabados de las distintas instituciones.

Para facilitar su lectura, la monografía se estructurará en cuatro capítulos:

En un primer capítulo se tratará la fundamentación del presente documento, contando con una serie de temáticas vinculados al contexto histórico que en él se enmarca la presente investigación y cuáles son las categorías societales más amplias que la atraviesan.

El segundo capítulo se realizará una breve reseña de la relación de estas políticas con la esfera de la familia, dando cuenta de la situación actual de las mencionadas políticas sociales y del Estado, y haciendo referencia al rol que cumplen estas tres esferas en la sociedad hoy. Se consideran asimismo los cambios producidos en las mismas durante el proceso histórico del país.

Posteriormente, en el tercer capítulo, nos consignamos a profundizar la temática planteada, destacando las particularidades de lo que fue el Plan de Emergencia Social en el país, al que le sustituye luego, el Plan de Equidad social vigente hasta la fecha, y la Ley de Asignaciones Familiares inmersa dentro de este último, mencionando en qué consiste ésta y a quiénes va dirigida.

Se trata precisamente de hacer énfasis en el presente Plan de Equidad Social implementado en el primer período de gobierno de izquierda (dando continuidad a esto en su segundo período) específicamente en Ley de Asignaciones Familiares y sus impactos en la educación.

Y finalmente, se efectuará un análisis de los datos estadísticos recabados, tomando en cuenta las entrevistas realizadas a informantes calificados y de los datos obtenidos en el proceso de investigación, realizando una evaluación de lo investigado durante dicho proceso, intentando aportar aspectos relevantes para futuras investigaciones e intervenciones posibles.

Capítulo I: Cuestión Social - Estado - Políticas Sociales

Para el análisis de este fenómeno, la evolución histórica de la Cuestión Social, me posicionaré desde la postura de Netto⁴, quien entiende que dicho fenómeno no es un problema nuevo sino que se deriva del proceso de constitución y desarrollo del capitalismo. Refiere por lo tanto a problemas sociales, económicos y políticos que se generan con el surgimiento de la clase obrera dentro de la sociedad capitalista.

Hablar de Cuestión Social, y por tanto a la relación capital/trabajo, y a las desigualdades y antagonismos propios del orden burgués, es así un fenómeno estructural inherente a la sociedad capitalista.

Frente a las diversas problemáticas que se producen con la consolidación de la clase obrera, el Estado implementa una serie de medidas para atender a la demanda de esta clase social, cuya calidad de vida ha sido vulnerada por los procesos de industrialización y urbanización. En este sentido, Netto sostiene que "el capitalismo monopolista, por su dinámica y contradicciones crea condiciones tales que el estado por él capturado, al buscar legitimación política a través del juego democrático es permeable a demandas de las clases subalternas, que pueden hacer incidir en él sus intereses y reivindicaciones inmediatas"⁵.

Los cambios económicos, sociales y políticos que se han dado a la interna de las sociedades, han llevado a que existan nuevas expresiones de este fenómeno. Estos cambios que se han ido suscitando en las sociedades han permitido que otros autores hagan hincapié en una nueva cuestión social. Desde mi punto de vista respecto a esta situación, considero que no hay una nueva cuestión social, sino que asistimos a nuevas expresiones de un fenómeno que tiene sus raíces en el surgimiento de la sociedad capitalista, pero que se ha complejizado a igual medida que se complejizan las sociedades.

Para analizar las particularidades de la manifestación de la cuestión social en el Uruguay, fenómeno que remite a la relación capital/trabajo y por lo tanto al

Netto, J.P. Capitalismo monopolista y servicio social. Editorial Cortez. San Paulo. 1997. Pág. 17

⁵ Ibidem. Pág. 18

surgimiento de la clase obrera, es pertinente hacer referencia al modelo económico que se desarrolla en este país y en todos los países de América Latina luego de la crisis del 29´, que permite la consolidación de la clase obrera en el Uruguay.

"El Uruguay fue uno de los primeros países de America Latina en consagrar un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universalista, y de amplia cobertura en el campo de la educación, laboral y de salud". ⁶

Durante el período del Batllismo (1903 – 1915) se diseña e implementan una serie de políticas sociales que se anticipan a las demandas de la población que surgían de problemáticas sociales que se venían suscitando en los países de America Latina, producto de la cuestión social.

Desde los años treinta en Uruguay, se implanta el modelo de Industria sustitutiva de importaciones (ISI), donde el Estado asume un rol central en el proceso de desarrollo económico y social.

Las divisas que generaban los productos primarios de exportación (cuero, lana, carne) permiten al Estado financiar industrias nacionales orientadas a la producción doméstica a través de subsidios y medidas proteccionistas, apoyadas en el consumo interno.

En el ámbito de las políticas sociales, las mismas se caracterizan por la "universalidad" y gratuidad de los servicios. Estos últimos estaban orientados a los sectores urbanos y con una cobertura preferencial para aquellos sectores integrados al empleo formal, excluyendo de estos servicios a los sectores rurales y trabajadores informales.

Las políticas puestas en marcha en este período tenían como objetivo la asalarización de la fuerza de trabajo y redistribuir los ingresos a favor de las clases populares, con la finalidad de asegurar la cohesión social que los cambios producidos por la propia modernización amenazaba con disolver.

Múltiples factores económicos y políticos (crisis, dictaduras militares, etc.) que se dan en el mundo, llevan a que se agoten los límites de este modelo y posteriormente a una agudización del conflicto social que se agrava a finales de los años sesenta.

⁶ Filgueira, F. en Midaglia.C y Antía.F. "La izquierda en el Gobierno ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? Revista uruguaya de ciencia política. ICP. Montevideo- Uruguay. 2007. Pág. 132

Producto de esto, se ha venido experimentando una serie de cambios vinculados al papel del Estado y la Familia. Dichos cambios (entre otras cosas) dan cuenta de las manifestaciones producidas por la cuestión social que ha llevado al Estado implementar medidas que den respuesta a las problemáticas que han ido surgiendo a lo largo de la historia, viéndose afectada también la relación Estado – Familia, relación que profundizaré más adelante.

En términos generales, los mencionados cambios dieron lugar al pasaje de un modelo Keynesiano-fordista caracterizado por tener una organización taylorista de trabajo a un modelo denominado "neoliberal".

El advenimiento de dictaduras militares en la década de los setenta y los programas de ajuste estructural de la década del ochenta, producen una serie de modificaciones que llevan a la crisis del modelo Keynesiano/fordista, cambios relacionados al declinaje del sector industrial, así como el nacimiento de nuevas fuerzas políticas e ideológicas contrarias a la lógica del estado de bienestar, que llevaron a un retiro importante (si bien no total) del Estado tanto en el plano económico, como social, provocando el fin de la orientación del Estado de Bienestar.

Se tendría en el primer caso, un Estado regulador e intervencionista; con redistribución de ingresos, mejor nivel de vida y de demandas de los trabajadores, entre otros aspectos. Se lograron así mejores niveles de integración en una sociedad que no dejó de ser de desiguales.

Con el Neoliberalismo, surge así el llamado "cambio de paradigmas" de las políticas sociales apuntando a lograr un cambio en los objetivos, el alcance, los actores y los destinatarios.

La crisis económica que ha tenido impacto en el país en 1982, y la deuda externa que la misma generó, dio lugar al llamado "Consenso de Washington", la posibilidad de solicitud de crédito al Fondo Monetario Internacional (FMI) para saldar la deuda, existiendo una serie de contrapartidas que habilitaron y reforzaron el nuevo rol del estado y de las políticas sociales antes señalado.

De esta manera se "promovía un capitalismo de libre mercado y la apertura comercial, a través de una serie de reformas estructurales encaminadas a corregir los desequilibrios fiscal y externo, privatizar los bienes y servicios públicos, liberalizar el comercio, desregular el mercado laboral y financiero, y

reformar los sistemas tributario y de pensiones"7.

Con el "consenso de Washington" no solamente cambia la intervención del Estado y sus políticas, sino que también incide en su agenda gubernamental, ya que el BM (Banco Mundial) y el Banco Interamericano de desarrollo inciden en la producción y reproducción de bienestar social limitando la intervención del Estado en el mercado.

Con este nuevo paradigma se fueron suscitando una serie de cambios en la relación salarial y las protecciones que esto implicaba. Ya no se ofrece una garantía de protección a la pobreza, sino que contamos con empleos informales, temporales, lo que ha implicado que se pierda la protección de los derechos de los ciudadanos a él asociados.

La pérdida del empleo estable, el aumento del desempleo, el aumento de horas de trabajo, han ido generando una inestabilidad en las familias y un aumento de la pobreza. Se ha ido dando un aumento en el índice de aquellas personas que viven en la periferia de la ciudad, y esto ha profundizado aún más la heterogeneidad social.

Entre 1999 – 2001 países vecinos a Uruguay (Argentina y Brasil) sufrieron una deflación y recesión económica, por lo que nuestro país se vio perjudicado y entre el año 2000 – 2001 sufre una baja del Producto Bruto Interno (PBI), lo que da indicios a la crisis del 2002. La misma repercutió negativamente en distintos sectores de la sociedad, generando consecuencias como; desempleo e informalidad del trabajo, deserción de centros educativos, feminización e infantilización de la pobreza, y otros aspectos importantes.

En estos procesos se puede visualizar que los estratos más pobres se reflejan en la primera y segunda infancia, por lo que podemos dar cuenta de un incremento en los últimos años del índice de "infantilización de la pobreza"⁸.

Según información tomada desde el artículo de Midaglia y Antía "el Uruguay fue ubicado históricamente entre los países menos desiguales y pobres de Latinoamérica; en los primeros años del siglo XXI esta situación tiende a desvanecerse. Existen una serie de estudios que indican que desde la reapertura democrática en el Uruguay, la evolución de la pobreza recorrió tres

_

Ibidem (Pág. 3)

Moreira, C. Ajuste estructural y reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia.

Material de uso interno, MIP III. Documentos varios. 2000. Pág. 8 -10

etapas hasta el año 2004" ⁹. En la primer etapa, que va de 1985 a 1994, la incidencia de la pobreza desciende del 46.2 al 15.3%. En la segunda etapa, de 1994 a 1999, se revierte la situación, y comienzan a aumentar la proporción de hogares en situación de pobreza. Y finalmente, en al tercer etapa, que va de 1998 al año 2004, destacando en este período, la crisis económica del 2002, aumenta el nivel de pobreza significativamente, llegando a alcanzar un poco más de un tercio de la población, constatando que el índice de pobreza en el año 2004, era de un 32.1%.

Según datos estadísticos obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE)¹⁰, el incremento de las personas bajo la línea de pobreza fue del 81 % entre el 2000 y 2004.

Las cifras obtenidas por el INE en el año 2004 mencionan que un 20% de la población satisface adecuadamente o más sus necesidades en el mercado. Y en contraposición a esto, el 38% de los adultos menores de 65 años, y un 42% del total de la población es pobre. Los sectores pobres, concentran casi un 60% de niños menores de 5 años.

En el año 2005, asume el partido de izquierda "Frente Amplio" por primera vez en el Uruguay, realizando una revisión de las políticas sociales, asumiendo tres tipos específicos de orientaciones políticas en relación a la reformulación del sistema de bienestar y protección vigente en el país.¹¹

Por una parte, se destaca una medida restauradora, localizada en el ámbito laboral, específicamente en los Consejos de Salarios.

Por otra parte, una medida innovadora, donde se ubica precisamente la esfera de la pobreza y vulnerabidad. Para ello, se implementa un Plan Nacional de Emergencia Social (PANES) como primera medida del Gobierno, ya que se cuenta con una situación de emergencia social, con elevados índices de pobreza e indigencia en el país, que ataca a la población mas joven de la sociedad. Este programa se caracteriza por ser transitorio, ya que se plantea abordar de manera más amplia la situación de pobreza. Posteriormente se

Midaglia.C y Antía.F. "La izquierda en el Gobierno ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? Revista uruguaya de ciencia política. ICP. Montevideo- Uruguay. 2007. Pág. 138

¹⁰ Fuente: Instituto Nacional de Estadística 2004-2006

¹¹ Op. cit. Pág. 142

diseña un Plan de Equidad Social, en el que consisten una serie de políticas sociales que dan lugar a reformas en la esfera de la educación, salud, y reforma tributaria. Este Plan se define como una propuesta a largo plazo, que busca incidir en la estructura de desigualdades vigentes en el país.

El diseño de este Plan "combina nuevas intervenciones con instrumentos clásicos de provisión social, como es el caso de Asignaciones Familiares, de forma de responder a la estructura de riesgos sociales vigente"¹².

1.1 Devenir del Estado y las Políticas sociales

Hablar de Cuestión social implica hablar de políticas sociales, ya que es través de estas mismas que el Estado intenta responder a las demandas que surgen de las clases populares.

Es pertinente destacar el término de políticas sociales respondiendo al contexto cultural, social y político en el que éstas se desarrollan y al modelo de Estado que existe en dicho contexto.

Hay autores que entienden a las políticas sociales como un conjunto articulado por parte del Estado que tienden a disminuir las desigualdades en las sociedades. Las políticas sociales desde esta perspectiva son consideradas como "...la intervención en la realidad, mediante acciones que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo que en general se logra ante todo disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza"¹³

Se puede destacar respecto a lo recién mencionado, que esta perspectiva posee una mirada homogénea y simplificada acerca de la realidad, ya que solo considera una dimensión del fenómeno (económica en este caso) y no la complejidad de la realidad. Esta política lo que hace es intentar corregir las problemáticas causadas por las imperfecciones del sistema capitalista.

En contraposición a esto, se encuentra la perspectiva marxista, esta visión incorpora al análisis de las políticas sociales dos ejes fundamentales: la perspectiva de la totalidad, relevancia y centralidad de la lucha de clases.

¹² Ibidem. Pág.144

¹³ Franco. R. Los paradigmas de políticas sociales en America Latina. CEPAL. 1996

Pastorini¹⁴ considera que esta perspectiva de totalidad refiere a la existencia de los aspectos económicos y políticos inseparable de la totalidad social. Esta postura hace hincapié en que las políticas sociales no son meras concesiones del Estado, sino producto de la lucha de clases e involucra diversos actores como son las clases trabajadores, clases dominantes y el Estado. Este último cumpliendo la función como mediador entre los intereses de ambas clases sociales.

El cambio de los modelos macroeconómicos que se ha venido implementando desde antes de los 70´, ha llevado a un cambio de paradigma de las políticas sociales.

Por tal motivo, se destaca que las funciones y los servicios sociales han sido descentralizados a través de la transferencia de tareas sociales que eran competencia del Estado a actores privados o estatales, regionales y locales.

El Estado pasa a actuar como responsable "parcial" del financiamiento, diseño e implementación de diferentes políticas y programas sociales, delegando determinadas competencias de ejecución a instancias estatales descentralizadas. En materia de focalización se trata de "identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales, diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución, (...) se trata de concentrar los recursos escasos en la población de mayor riesgo" 15.

Como fuera mencionado, la situación socioeconómica del Uruguay a lo largo de la historia, ha estado reflejada precisamente por procesos estructurales que han generado una diversificación de problemáticas, en tanto: desigualdad, pobreza, fragmentación de las clases sociales, exclusión, entre otros aspectos, que han llevado a la implementación de nuevas políticas sociales.

Las transformaciones en el mercado laboral, la restricción en el rol del Estado en tanto regulador de políticas sociales ha hecho posible la informalización del trabajo, desprotección de algunos sectores en la sociedad, excluyendo a los mismos del trabajo y el consumo.

Patorini, A. ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? "Avances y límites de la categoría concesión - conquista". En el libro: Políticas Sociales Hoy. Editorial Cortez. Brasil. 2000. Pág. 207

Franco, R. "Los paradigmas de las políticas sociales en América Latina". Revista CEPAL. N° 58. Uruguay. 1996.
Pág. 13

La infantilización de la pobreza es un problema que se encuentra vigente en nuestro país y es necesario responder a esta problemática implementando a través del organismo de estado una serie de políticas sociales articuladas para erradicar dicha situación. Siendo este fenómeno un tema complejo de analizar, ya que no refiere únicamente a lo económico sino también a una deficiencia del capital humano, así como a diversos factores que restringen la creación y calidad de empleos estables.

A la hora de analizar el alcance de las políticas sociales que se han venido desarrollando en los dos últimos periodos de gobierno, y especialmente la que hace a la presente investigación, existen algunos aspectos a destacar.

En lo referente a las políticas de transferencia monetaria, si bien poseen algunas fortalezas, también se destacan algunas debilidades de la misma. Por una parte, las transferencias monetarias condicionadas permiten a segmentos importantes de la población mejorar su bienestar al elevar sus ingresos y consumo.

Para poder intervenir en la pobreza es necesario que las políticas y programas tengan claro cual es su objetivo, y sostener éste a largo plazo.

Se ha considerado que las políticas focalizadas pueden llegar a generar cierta dependencia por parte de los ciudadanos beneficiarios condicionado a los mismos en el desarrollo de sus capacidades, a su responsabilidad y participación activa de su vida cotidiana. Se debe tener en cuenta por otra parte, que resulta necesario garantizar que los mismos adquieran las condiciones necesarias para responder a las contrapartidas exigentes por las políticas y así no generar la "dependencia" a las mismas.

Por otra parte, se considera que las políticas focalizadas pueden llegar a estigmatizar a los "beneficiarios" del servicio. Trata de políticas de transferencias monetarias condicionadas, que tienen consigo contrapartidas, que exigen a su vez una forma de "control social" sobre quienes adquieren dicho beneficio. Pero como respuesta a esta crítica, considero que la sociedad debe ser consciente que es responsabilidad del Estado garantizar los derechos de todos los ciudadanos, y que la pobreza e indigencia existente en la sociedad es un derecho vulnerado de los mismos. Por este motivo, resulta necesaria la implementación de políticas sociales focalizadas como políticas de emergencia para erradicar estos fenómenos existentes tendiendo luego a generar políticas

de carácter integral, que abarque a toda la población. No es posible hablar de universalizar sin antes focalizar. Se debe reconocer que los sujetos más vulnerables no poseen los recursos necesarios para satisfacer muchas de sus necesidades básicas, no tienen las mismas oportunidades para estudiar y trabajar en su futuro en un empleo digno y estable para mejorar sus condiciones de vida.

Por este motivo, debemos considerar que la focalización puede ser la vía para la universalización, que todos los ciudadanos/as puedan obtener las mismas oportunidades para desarrollar sus potencialidades y ser partícipes de su propia vida cotidiana.

Por otro lado, la participación de los ciudadanos es un pilar fundamental de la ciudadanía, la participación estimula la incorporación de la sociedad civil en la concepción y ejecución de programas y una mayor aproximación a la definición de prioridades. Los ciudadanos deben ser partícipes de la transformación de su vida cotidiana, a través del desarrollo de sus intereses y potencialidades.

Teniendo en cuenta que esta política de transferencia monetaria (Asignación familiar) temática del presente documento, procura integrar a los jóvenes ciudadanos a un nivel de educación formal, y lograr a partir de ello una inserción al mercado de trabajo en su futuro; podemos remitir a lo mencionado por Castel, quien toma el trabajo como el soporte privilegiado donde los individuos se encuentran en una sociedad.

Estamos en la contemporaneidad ante una crisis de la sociedad salarial, y tiene como consecuencias una serie de expresiones: "aumento del desempleo", "aumento de la precariedad del trabajo" (cada vez más las formas de contratación se dan en este formato precario), la "desestabilización de los estables", es decir, la flexibilidad de los empleos, precarización en las condiciones de trabajo y desprotección social.

El autor piensa al trabajo como ámbito de socialización de los individuos, y su participación en la sociedad, por este motivo el no tener trabajo implica no solo estar desempleado sino que los propios ciudadanos corren el riesgo de transformarse en "los inútiles para el mundo" o "supernumerarios", personas que no encuentran un lugar en la sociedad, entendiendo por lugar, "un nivel de

reconocimiento público". 16

El trabajo como factor integrador es la base fundamental para el desarrollo de la ciudadanía, ya que el mismo tiene un rol privilegiado en la construcción de identidad, en la consolidación de los derechos sociales y su integración en la sociedad. Por esta razón se sostiene que el hecho de no estar integrado al mercado laboral repercute negativamente en el individuo, su familia y su integración social. Acá juega un rol importante la política educativa, que implique generar capital humano, a través de la educación de niños/as y adolescentes. Considerando a la educación como una "puerta de entrada" al mercado laborar en el futuro de éstos, siendo éste uno de los objetivos de las AFAM.

Castel, R. La metamorfosis de la Cuestión Social. una crónica del salariado. Ed. Paidos, Estado y sociedad.

Buenos Aires. 1997. Pág. 418-420

Capitulo II: Estado y Familia

La modificación de la Ley de asignaciones familiares está dirigida a aquellas familias insertas en el marco del Plan de Equidad, por lo que es pertinente hacer referencia a la concepción de la familia y su relación con el Estado.

Este análisis nos permite comprender a la familia como síntesis de múltiples determinaciones provenientes del movimiento contradictorio de la sociedad.

Según Mioto, la familia es entendida como "una institución social históricamente condicionada y dialécticamente articulada como una estructura social en la cual esta inserta"¹⁷. De acuerdo con esta idea, se entiende que la familia está determinada por los procesos socioeconómicos y culturales de una sociedad en un momento determinado. Actualmente no se puede aludir a un tipo de familia solamente, sino que a una diversificación de arreglos familiares, como son: familias extendidas, monoparentales, ensambladas, etc., que se fueron suscitando a lo largo de la historia, producto de una realidad no estática, sino en constante transformación.

Tomando el análisis de Mioto, podemos decir que la relación Estado – Familia ha sido desde siempre una relación contradictoria y conflictiva de modo que ha dado lugar a diferentes lecturas.

Por un lado se considera que existe una invasión del Estado hacia el ámbito de la esfera familiar, que a través de los distintos mecanismos de control tiene por objetivo legitimar los valores inoperantes de la sociedad; y por otro lado, se ha considerado que la intervención del Estado en las familias ha permitido una emancipación de los individuos, siendo el mismo garante de los derechos individuales. Ambas son las formas en que el Estado se relaciona con las familias, por un lado, como forma de control, estableciendo normas y reglas a las que deben someterse las familias, pero también como un recurso que éstas tienen para garantizar los derechos y la autonomía de sus miembros respecto a la comunidad y a la propia autoridad familiar.

El Estado interviene en las familias a través de la instrumentalización de Políticas Sociales, estas son un tipo de política pública que implementa el Estado para atender las demandas sociales

17

Mioto, Regina. Serviço social & sociedade. Ed. Cortez. Brasil. 1997. Pág. 118

Como fuera mencionado, es imposible pensar un fenómeno como el de las políticas sociales sin tener en cuenta el contexto socio – histórico y político en el cual se desarrollan, eso lleva a reconocer que los cambios en la estructura económica, conducen a cambios en las políticas. En este sentido, debemos hacer referencia al modelo de acumulación imperante en las sociedades actuales, que condiciona y define el rumbo y la modalidad de Política Social, a saber el modelo neoliberal.

A grandes rasgos podemos decir que el modelo neoliberal, se caracteriza por una desregulación amplia de la economía, la apertura del sector financiero y el desmantelamiento del sector público. La consolidación del modelo neoliberal, tuvo como consecuencias (entre otras) el desempleo estructural, la precarización de las condiciones de trabajo, es decir, aumento del sector informal, flexibilización de los contratos de trabajo, etc. Todas estas transformaciones, han llevado a que se redefina el papel del Estado y por lo tanto su relación con la familia. En las circunstancias actuales podemos decir que existe una nueva articulación entre lo público y lo privado, es decir entre Políticas Sociales y familia.

Podemos decir que durante el auge del modelo neoliberal se promovió la desresponsabilización del Estado en materia de protección social, y la prestación de bienes y servicios que pueden comprarse en el mercado o resolverse al interior de la familia. En este contexto, frente a la privatización de los diferentes servicios (lo que aumenta sus costos) y el recorte de los diferentes programas sociales, se apela a la responsabilidad de las familias en la búsqueda de soluciones a sus problemas.

En este marco, tomando el análisis de De Martino, se puede destacar que los individuos y las familias deben estar siempre buscando estrategias para poder obtener los diferentes bienes y servicios necesarios para su reproducción, lo que se ha dado en llamar neo – familiarismo. "Entendemos por neo – familiarismo esta tendencia ideológica a hacer de la familia una unidad familiar, económica y política, de resolución de los problemas de la racionalidad global de modelo y como tal debemos reconocer sus contradicciones"¹⁸.

Por otro lado, la sectorización de las políticas sociales y la inexistencia de

18

¹⁸ De Martino, M. (2001) "Políticas sociales y Familia". En revista Fronteras N°4, DTS. Montevideo - Uruguay. Pág. 11

canales de integración entre ellas impiden considerar a las familias como el foco de atención. En este sentido, resulta de suma importancia la articulación de las políticas sociales para mejorar las condiciones de vida de las familias. Asimismo, el Estado a lo largo de la historia no ha podido responder en su totalidad a los diferentes tipos de familia existentes actualmente, sino que las políticas implementadas hasta el momento eran pensadas para el tipo de familia nuclear (o simplemente a individuos aislados), sin considerar que han surgido otros tipos de arreglos familiares. Como se señalará más adelante, desde el 2005 a través del Mides, se han implementado diversas políticas sociales que apuntan precisamente a estos dos factores mencionados: la coordinación y articulación de las políticas sociales. Asimismo, ante la crisis evidenciada en nuestro país y los crecientes procesos de pobreza y exclusión evidenciados, se comienza a visualizar la necesidad de una mayor presencia del Estado, rearticulándose así la relación Estado- familia

Capítulo III: PANES - PLAN DE EQUIDAD - AFAM

"A inicios del año 2000 precisamente, se comienza a desplegar en America Latina una política social a dos bandas: los programas centrados en procesos de desarrollo, calificados como "empoderadores" y "ciudadanizantes", dirigidos a los mas pobres, de carácter focalizados, cuya herramienta de acción es la transferencia monetaria de ingresos" 19.

La crisis que vivía nuestro país, agudizada la misma desde el año 2002, dio lugar que el primer período de gobierno de izquierda, focalizara su intervención en el diseño e implementación de políticas sociales para erradicar dicha situación. Como forma de responder a la misma, en el año 2005, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y con éste se implementan una serie de políticas sociales, en su mayoría, de carácter integral, para dar cuenta de la situación que atravesaba el país en ese momento. La integralidad de las políticas refiere específicamente a que políticas sectoriales y transversales se encuentren articuladas entre sí, esto requiere de una coordinación social, y en construir redes interinstitucionales.

Comienza a plantearse una recuperación por la responsabilidad social del Estado en materia de diseño e implementación de políticas sociales focalizadas a la pobreza; en los derechos de todo sujeto a la educación, la salud, la alimentación, entre otras.

Se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con el objetivo de repensar políticas sociales desde su integralidad, a la vez del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), para los sectores más vulnerados, como una forma de poner freno a la crisis social que se agudiza en nuestro país desde el año 2002.

En el año 2005 asume el primer gobierno de izquierda en el Uruguay, e implementa una serie de políticas para responder a la emergencia social que vive el país, producto de las manifestaciones del capitalismo y de las crisis suscitadas como consecuencia de este mismo. Las exigencias por parte del

Baráibar, Ximena (2005): *Transformaciones en los regimenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social*, en Revista Katálysis Volumen 8, número 2. Universidad Ferderal de Santa Catarina. Florianópolis, Brasil . Pág. 8

mercado eran estrictas, y se estaba ante a una gran demanda de empleo, un alto índice de desempleo, y una oferta de trabajo cada vez más informal. Frente a esta situación, se presenta a su vez, un alto índice de pobreza, específicamente a una feminización e infantilización de la pobreza.

Entre las políticas implementadas por este gobierno se encuentra el Plan de Emergencia, como primera medida tomada por dicha gestión de gobierno, como forma de responder a estas problemáticas. Durante la implementación del Plan de Emergencia (según datos estadísticos) se logra obtener una disminución de la indigencia en nuestro país²⁰.

Este Plan finaliza en el año 2007 y lo sustituye el Plan de Equidad Social, inmerso dentro de éste la nueva Ley de Asignaciones Familiares, de la cual trataré de ahondar más adelante, ya que la presente investigación está focalizada en dicha temática.

El Plan de Equidad Social se implementa con un nuevo sistema de asignaciones familiares y con una proyección a futuro. El mismo se lleva a cabo en base a derechos y obligaciones a la interna de la familia, ya que este tipo de programa tiene un efecto en lo que respecta a los derechos de los niños/as y adolescentes; y las contrapartidas existentes para cumplir con esos derechos. Dicho Plan consiste por una parte, en transferencias de recursos a familias pobres e indigentes comprometiendo a las mismas a cumplir ciertas metas en los ámbitos de la educación, la salud, nutrición de los niños y adolescentes, como mecanismos de superar la generación de la pobreza.

Las transferencias de ingreso, por una parte puede ser considerado como uno de los mecanismos para reducir el trabajo infantil y la "infantilización de la pobreza", ya que el índice de éste (como ya se mencionó) se ha ido incrementando en nuestro país en los últimos años. A su vez implica, lograr fomentar la educación de niñas, niños y adolescentes como forma de erradicar la situación de vulnerabilidad existente y generar capital humano como herramienta fundamental para el desarrollo de los mismos

_

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. 2004 - 2006

Plan de Emergencia 21

Para remitirnos a una de las políticas sociales implementadas por el primer gobierno de izquierda en el Uruguay, era necesario dar cuenta del contexto histórico en el cual nos enmarcamos y la situación que atraviesa el país, agudizada ésta desde la crisis del año 2002.

El PANES fue una política implementada por el primer gobierno de izquierda en el Uruguay, que surge para dar respuesta a la emergencia social de los hogares en extrema pobreza o indigencia del país.

Las intervenciones llevadas a cabo por el presente programa de emergencia social pueden visualizarse a través de dos dimensiones:

- 1. **Asistencial**: Atender las situaciones de emergencia en las que se encontraba la población del PANES.
- 2. **Promocional**: Brindar herramientas que permitieran la superación de las situaciones de indigencia, pobreza y otras formas no económicas de exclusión social, con énfasis en el acceso al pleno ejercicio de los derechos.

El Plan de emergencia cuenta con algunos aspectos importantes, por una parte, el mismo consistió en *una transferencia de dinero* a una parte de la población que se encontraba sobre la línea de indigencia y pobreza extrema.

Dicho Plan, fue una de las estrategias iniciales de intervención del primer gobierno de izquierda cuando asume su gestión en el Uruguay, como forma de atender la emergencia social que impacta en la historia del país.

Los objetivos del ya mencionado Plan fueron: la capacitación de los sujetos y con ello el abordaje de la dimensión subjetiva de cada uno, fomentando los derechos de ciudadanía y la autoestima, e incorporación de los protagonistas en diversas actividades comunitarias.

El programa Trabajo por Uruguay fue el componente del Plan Nacional de Emergencia Social (PANES) buscó contribuir a romper con las barreras de la exclusión social mediante la implementación de proyectos de trabajos transitorios, como herramienta para el desarrollo de habilidades laborales y sociales.

-

²¹ MIDES. "LO QUE TODA URUGUAYA Y URUGUAYO DEBEN SABER SOBRE EL MIDES" - 2009

A través de diferentes convenios con algunos organismos, se logró por una parte, atender la salud bucal de los participantes, en coordinación con diferentes entes públicos (Ministerio de Salud Publica, algunas Intendencias departamentales y Facultad de Odontología de la Universidad de la Republica). Otro de las iniciativas implementadas por este programa (PANES) fue la tarjeta de alimentos, la cual tiene como principales características, otorgar a los beneficiarios la libertad de elegir qué artículos de limpieza o qué alimentos para su hogar.

El programa de "Atención a los sin techos" se inició con este Plan, pero continúa hoy en día como una política permanente. Ofrece a ciudadanos/as en situación de calle un refugio para descansar, además de cena y desayuno, una cama donde dormir, ropa y posibilidad de ducharse.

Dentro de dicho Plan, se debe hacer referencia a su vez a otro de los aspectos que contiene el mismo, en este caso, al "Mejoramiento del Hábitat", este que tuvo *como finalidad* contribuir en mejorar la calidad de vida de aquellos hogares que se encontraban en situación de emergencia crítica habitacional, en ámbitos rurales o urbanos. Este programa consistía en brindar materiales y asistencia técnica a las familias para mejorar su vivienda.

Dicho programa ha trabajado en convenios con 18 intendencias y con el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).

Se destaca también, el convenio con OSE, que consistió en crear una tarifa social en donde varios hogares del PANES fueron reconectados a la red de agua potable saneamiento, con una tasa de morosidad inferior al 2%.

El Plan de Equidad Social comienza a implementarse cuando finaliza el Plan de Emergencia, como forma de continuar con lo implementado por el mismo, pero con otros objetivos y características.

Plan de Equidad (PEQ)22

"El Plan de Equidad abarca al conjunto de la población, en tanto que sus lineamientos apuntan precisamente a reconfigurar el sistema de protección social"²³.

El Plan de Equidad Social tiene el propósito de fortalecer los dispositivos públicos ya existentes, introduciendo transformaciones en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social, mejorando así la provisión y regulación de los servicios sociales. Se apunta a promover la integración y justicia social con el fin de asegurar el bienestar de todos los ciudadanos.

Los procesos de reforma inmersos dentro de dicho Plan, se pueden destacar aspectos tales como: la Reforma Tributaria, de la Salud, de la Gestión del Estado, entre otras, así como aquellas medidas referidas a la construcción de igualdad de género, étnicas, sexuales, de edad, de clase o condición socioeconómica.

"El Plan de Equidad recoge una serie de definiciones y decisiones de distinta naturaleza. Por un lado las que se denominan Componentes Estructurales de la Matriz de Protección Social, cuya implementación supone una operativa de mediano y largo plazo: la reforma tributaria; la reforma de la salud; revisiones de las políticas de empleo; nueva política de vivienda y hábitat; la reforma educativa; el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. Por otra parte se encuentran los componentes específicos que conforman una Red Moderna de Asistencia e Integración Social que se estructura en un conjunto de medidas y estrategias de acción, de las que se presentan, en esta oportunidad, las siete siguientes: régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez); seguridad alimentaria; políticas de educación para la infancia y adolescencia; políticas asociadas al trabajo protegido; promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos; políticas de promoción e inclusión social y políticas de atención de la discapacidad"²⁴.

²² IRIDEM

²³ MIDES. "LO QUE TODA URUGUAYA Y URUGUAYO DEBEN SABER SOBRE EL MIDES" - 2009

²⁴ IBIDEM

Dicho Plan se origina a partir de la experiencia de trabajo del MIDES en la implementación y seguimiento del PANES, que marcó la necesidad de contar con un equipo de campo que permita implementar una serie de programas para atender la situación social del país, que recolecte la información oportunamente definida para la evaluación y que brinde apoyo técnico tanto al seguimiento específico de cada programa como a las direcciones que lo demanden para la construcción de nuevos programas, dando lugar a diversas y permanentes intervenciones e investigaciones del equipo técnico en conjunto.

El MIDES es el espacio encargado del procesamiento de buena parte de la información necesaria para la gestión y evaluación de todos los programas, así como de la construcción interinstitucional de los procedimientos de gestión e implementación del Plan de Equidad vinculados al nuevo sistema de Asignaciones Familiares (AFAM)"²⁵.

Teniendo en cuenta que la temática principal del presente documento está orientada a las AFAM, se destacan las dos contrapartidas de ésta, que tuvieron consigo una serie de reformas con el Plan de Equidad Social, a saber: la Educación y la Salud.

Para ello, intentaré desarrollar estas dos contrapartidas, señalando las reformas producidas en las mismas, inmersas en el Plan de Equidad Social.

Durante la primera gestión de Gobierno de izquierda se efectuó una reforma en el sistema de salud, con el objetivo de universalizar la atención a la salud a toda la población, es decir, que todos puedan acceder a ella en gestión de igual calidad y con justicia distributiva en materia económica. Anteriormente al año 2005, Uruguay se caracterizaba por poseer un sistema fragmentado por el sector público y el sector privado por otra parte. Los principales prestadores de este último son las Instituciones de Asistencia Médica Colectivas (IAMC) y mientras que en el público, el principal prestador es la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE). Esto implicaba que aquellas personas de bajos ingresos que no formaran parte del seguro de enfermedad del Banco de Previsión Social podrían atenderse solamente en el público, no pudiendo acceder a las IAMC. La superpoblación de ASSE previo al año 2005, debido a una serie de problemáticas derivadas de la última crisis en el año 2002.

²⁵ IBIDEM

provocó un deterioro en la calidad de la atención a la salud.

"La primera gestión del gobierno de izquierda, se propuso la creación de una Sistema Nacional de Salud (SNS), que consiste en tres componentes básicos: el Fondo Nacional de Salud (FONASA), los usuarios e instituciones que crean servicios integrales. El FONASA recibe aportes en función del ingreso de los usuarios y paga a las instituciones cuota – salud. Se crea a su vez, la Junta Nacional de Salud (JNS) responsable de la SNS, dicha junta se encarga de habilitar a los prestadores y controlar las relaciones existentes entre estos así como las relaciones entre éstos y terceros"²⁶.

Con respecto a la educación, el Uruguay antes del año 2005, estaba ubicado como uno de los países que menos invertía en esta área. A partir del 2005 se comienza a apuntar a mejorar la calidad y la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Para ello se implementan una serie de políticas destinadas a esto; entre ellas, se puede destacar: el plan ceibal, maestras comunitarias, escuelas de tiempo completo, incremento en la cobertura de la educación inicial, etc.

Se trata de poder brindarles a los niños y jóvenes las oportunidades necesarias para que estudien y logren adquirir una educación formal que les permita ingresar al mercado de trabajo. Con esto, no solamente se genera capital humano sino que se puede lograr erradicar la situación de pobreza e indigencia que afecta a nuestro país hoy.

Siguiendo a Filgueiras, podemos establecer que "todas las sociedades distribuyen sus riesgos sociales en forma diferencial entre hombres y mujeres, ricos y pobres, educados y no educados, niños, adultos y viejos (...)"²⁷ El autor en su artículo menciona que el joven con dificultades de ingreso al mercado laboral se encontrará en muy diversa situación si vive en países donde el seguro de desempleo se inicia como derecho desde que el individuo empieza a buscar trabajo, que en aquellos donde dicho derecho solo existe luego de

De la Emergencia a la Equidad Social. Cuatro años de políticas sociales. Consejo Nacional de políticas Sociales. Ed. Preliminar. Uruguay. 2009. Pág. 21

Filgueira, F. La educación como política social: familia, mercado laboral y herencia social. Montevideo. 2006.

Pág. 3-4

haber pasado por un empleo formal. Según lo que menciona el autor y teniendo en cuenta que en la actualidad se hace difícil ingresar al mercado de trabajo sin una educación formal previa, debido que las exigencias son cada vez mayores lo cual hace que aumente la competencia en el mercado laboral; es que debemos considerar que la educación es la base fundamental para el desarrollo de cada individuo en la sociedad, para su autonomía y participación.

<u>Asignaciones Familiares</u> (AFAM)

Los programas de transferencia de ingresos en asignaciones familiares son fundamentales para conformar una base de ingresos que haga posible mejorar la calidad de vida de aquellas familias de bajos ingresos y que tienen menores de edad a su cargo. A la vez "contribuye a invertir en capital humano en la medida que incentiva a consumir bienes sociales públicos esenciales para el desarrollo de las capacidades ciudadanas, educación y salud. Las transferencias de renta, integradas en un sistema de protección social, pueden constituir una de las formas más efectivas para garantizar que las condiciones de trabajo decente se extiendan no sólo en la economía formal, sino también a la informal. En esta dirección, las garantías de ingresos básicos para la población en situación de extrema pobreza y pobreza, favorecen la posición de éstos en su reinserción en el mercado de trabajo"²⁸.

La nueva ley de Asignaciones Familiares fue implementada en la agenda política del primer gobierno de izquierda, y puede visualizarse como una de las reformas que se han introducido en el sistema de protección social.

Dicha Ley consiste en modificaciones vinculadas al monto de dichas prestaciones no contributivas y a la frecuencia en que se paga, a diferencia de años anteriores, donde la misma se obtenía cada dos meses y en un monto más reducido al que se obtiene actualmente de manera mensual. Otra de sus características es la preferencia por la mujer como tributaria y la relación con el número de niños a cargo, así como el incremento relativo del monto cuando se trata de adolescentes a fin de incentivar su permanencia en el sistema educativo institucionalizado. La implementación del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares determinó un incremento sustancial del monto promedio, estableciendo la prestación en \$700 (ajustados por una escala de equivalencia) para menores de 5 años y menores en primaria y de \$1000 (ajustado por una escala de equivalencia) para menores de edad en secundaria.

Los beneficiarios del nuevo régimen de Asignaciones Familiares superaron, a noviembre 2008, los 322 mil.

De la Emergencia a la Equidad Social. Cuatro años de políticas sociales. Consejo Nacional de políticas Sociales. Ed. Preliminar. Uruguay. 2009. Pág. 73

Se consideró que el incremento de familias beneficiarias podía otorgar la posibilidad de generar un impacto significativo en las situaciones de pobreza e indigencia y, al mismo tiempo, estimular la permanencia de niños y jóvenes en el sistema educativo formal, o bien, su regreso al mismo. Este énfasis se basa en la importancia que tiene la educación en los desempeños futuros de estos niños, niñas y adolescentes, tanto en el mundo del trabajo como en los procesos de integración social²⁹.

El objetivo del sistema es proporcionar una transferencia de ingresos a aquellos hogares que poseen niños, niñas y adolescentes a cargo, donde las contrapartidas existentes son la educación y salud de los mismos.

Su población objetivo se extiende hasta la actualidad hasta alcanzar a todos los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, logrando llegar a 500.000 beneficiarios.

El procedimiento de identificación y selección de la población objetivo se estableció según un método de identificación y selección de carácter multidimensional.

Se otorga prestaciones monetarias a todos los hogares incluidos en la población objetivo. A aquellos hogares que presentan mayores carencias se realiza una transferencia adicional mediante una tarjeta orientada a la adquisición de alimentos.

Monto de las prestaciones del nuevo régimen de Asignaciones Familiares

Se cambia el monto de la prestación, y se utiliza una escala de equivalencia además de aumentar el monto de la prestación al cambiar el nivel educativo. Como fuera mencionado a los niños/as que concurren a secundaria se les transfiere un monto mayor que a los que asiste a primaria de manera de brindar un estímulo a los adolescentes que favorezca la permanencia o bien motive su incorporación a la enseñanza formal en el sistema educativo.

Por su parte, a dicha transferencia se le suma una partida a través de la tarjeta magnética prepaga para adquirir alimentos, dirigida a los hogares con niños, niñas y adolescentes que se sitúen en el entorno de la línea de indigencia.

29

²⁹ Ibidem. Pág 73

"Al considerar el número y características de los beneficiarios para determinar el monto de las prestaciones, se aplica el sistema que la literatura específica denomina como de escala de equivalencia.

Así, por ejemplo, si en un hogar hay solamente un niño/a asistiendo a educación primaria o menor de 5 años de edad, la base de la prestación de Asignaciones Familiares será de \$ 700. En caso de existir más de un beneficiario, el total de prestaciones que por este concepto recibe el hogar será el resultado de multiplicar: a) la base de \$ 700 por b) el número de beneficiarios elevado al exponente de 0,6. Si, por último, se divide la cifra resultante, entre el número de beneficiarios, se obtiene el monto que recibirá cada uno de ellos³⁰.

El nuevo sistema intenta de cierta forma generar un impacto significativo en el índice de pobreza e indigencia de nuestro país, estimulando a su vez, que los niños/as y adolescentes permanezcan en los centros educativos formales o se reinserten en el mismo. Esto implica precisamente, potencializar la importancia que tiene la educación en el desarrollo futuro de los jóvenes y la inserción de los mismos al mercado laboral y su integración social.

Las contrapartidas y mecanismos de control establecidas en el presente Plan son: educación primaria a partir de 4 años hasta los 14; educación media o superior hasta los 18 años; controles periódicos de salud y tenencia de cédula de identidad a partir de los 45 días del nacimiento del niño. Adicionalmente puede agregarse con carácter flexible la participación en programas de promoción social.

Para hacer efectivas estas condicionalidades se conforma un sistema único de registros de Asignaciones Familiares además de consolidar los proyectos en curso destinados a la creación de un sistema integral de información en el Estado (SIIAS).

Se plantea la opción de apuntar a los hogares y no a las personas individuales. Sin embargo, en la medida que no siempre existe una distribución equitativa de los recursos al interior de las familias, se considera necesario prever mecanismos que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de todos los

³⁰ Ibidem. Pág 75

integrantes del núcleo familiar y promuevan la democratización de los roles a la interna de las familias.

"Las mujeres como receptoras de una asignación económica destinada al bienestar familiar, en este caso a los niños/as y adolescentes en la cual las mujeres aparecen como mejores administradoras de los recursos al interior del hogar. Este lugar tiende a colocarlas como "intermediarias del bienestar" y deposita en ellas la responsabilidad de la atención de su grupo familiar con claras implicancias en su manejo del tiempo, sobrecarga de trabajo y postergación de sus proyectos personales". 31

³¹ PLAN DE EQUIDAD. www.mides.gub.uy. 28/09/2009

Capítulo IV: Impacto de las AFAM en índice de repetición y abandono

Amén a lo mencionado respecto a la implementación de lo que fue el Plan de Emergencia Social, el Plan de Equidad Social vigente hasta hoy y el nuevo sistema de asignaciones familiares, implementados en la primera gestión de gobierno de izquierda y dando continuidad en la actual gestión de gobierno; surge el interés de poder realizar una investigación acerca de si existe un monitoreo y evaluación del nuevo sistema de Asignaciones familiares. Específicamente, debido a las modificaciones de éstas; qué impactos puede llegar a tener en el índice de repetición y abandono escolar. Con respecto a esto último, si bien se trata de tener en cuenta la asistencia y rendimiento de niñas/os y adolescentes que concurren a los centros educativos de contexto crítico de la ciudad de Montevideo, también se intenta evaluar la participación de las diversas instituciones involucradas en la presente temática, y el trabajo en conjunto de éstas con las familias de aquellos niños que han dejado de asistir o no rinden lo suficiente. Si bien contamos con una política de transferencia monetaria, la misma contribuye con las políticas educativas, ya que intenta focalizar a aquellas familias de bajos recursos inmersas en el Plan de Equidad Social, otorgándole a través del nuevo sistema de asignaciones familiares un ingreso mensual que tiene como contrapartida los controles en la asistencia a la educación (así como en la salud). Respecto a esta última, se trata de generar capital humano a través de la educación de niños/as y adolescentes, motivando a los mismos a través de diversas políticas que van de la mano con este sistema (como por ejemplo maestras comunitarias), y a su vez compensando a la familia para que participe en dicho proceso. Es aquí donde se trata de investigar el rol que cumple cada institución en el transcurso del monitoreo y evaluación de dicho sistema, teniendo en cuenta la modalidad de trabajo y articulación de las distintas instituciones trabajando para que ello se cumpla. A su vez, se investiga el posible impacto que puede llegar a tener esta política en el índice de repetición y abandono escolar en escuelas de contexto crítico de Montevideo.

Durante el proceso de investigación se realizó una serie de entrevistas a informantes calificados de algunas escuelas de contexto crítico, del Mides, Consejo de Primaria, del Instituto de Economía, y el Bps.

Para ello se obtiene a su vez, datos estadísticos del Consejo de Educación Primaria, respecto a los índices de repetición, abandono y matrícula escolar, de escuelas de contexto crítico y de contexto favorable, en la ciudad de Montevideo. Estos datos sirven para comparar resultados obtenidos durante los años: 2004, 2006 y 2009.

De las entrevistas realizadas a informantes calificados de escuelas de contexto crítico, no se logró obtener información suficiente al respecto, ya que los datos relevantes se elevan al Consejo de Educación Primaria, a quien se le realizó una entrevista posteriormente. El director de la escuela Nº 17932 de la ciudad de Montevideo, a quien le fue realizada la entrevista, menciona que cada centro educativo escolar envía trimestralmente al Consejo la información acerca de la asiduidad de los niños que concurren allí y un análisis respectivo a la situación de aquellos que han dejado de concurrir. Para ello, la importancia de realizar una entrevista a la Consejera del Consejo de Educación Primaria, quien informa en esta instancia acerca del mecanismo de monitoreo y evaluación desde dicha institución, haciendo hincapié que las escuelas (principalmente las de contexto crítico) cuentan con un listado que les otorga el Bps respecto a los niños que se encuentran insertos en el nuevo sistema de asignaciones familiares, siendo estos la gran mayoría de los niños que allí concurren. Se realiza un monitoreo por parte de cada centro educativo respecto a la asiduidad y rendimiento de los niños que concurren a la escuela, y la misma es encargada de enviar la presente información al Consejo, donde éste lo eleva directamente al Bps.

La entrevistada menciona que "de 4 a 12 años la propuesta era mejorar el rendimiento y la asistencia en los establecimientos de enseñanza, se ha visto un incremento en la asistencia importante, la repetición de primero a sexto año bajó de un 10.3 % a un 6.2%, lo que también es importante aunque no suficiente"³³

Respecto al monitoreo y evaluación del sistema de asignaciones familiares, menciona que "mensualmente el Consejo de Educación Primaria tiene que elaborar un certificado acerca del nivel de asistencia y rendimiento que tienen

 $^{^{32}}$ Ver anexo, entrevista al Director de la escuela N $^{\circ}$ 179

³³ Ver anexo, entrevista a la Consejera del consejo de Educación Primaria.

los niños en los establecimientos de enseñanza, y con ese certificado la familia cobra la asignación familiar en el BPS". 34

La entrevistada enfatiza en la deserción escolar en escuelas de contexto crítico, no se habla de deserción específicamente, sino de un "problema de inasistencia intermitente", que refiere precisamente a que los niños no abandonan el centro educativo sino que dejan de ir unos días y luego vuelven a reinsertarse. Menciona que en este caso, intervienen las maestras comunitarias, ya que no existe técnico social específicamente para intervenir en estos casos.

Otra de las instancias realizadas durante el presente proceso de investigación, fue realizar una entrevista al referente de la Unidad de Seguimiento de Programas del Mides para obtener información acerca de cómo se ha implementado el nuevo sistema de Asignaciones Familiares, cuáles son las contrapartidas que tiene el mismo, y cómo se lleva a cabo el nuevo sistema.

El mismo, informa que el Mides es el encargado de llevar a cabo el monitoreo del nuevo sistema de asignaciones familiares. Alude que a través de las contrapartidas existentes en el presente sistema de asignaciones familiares, se trata de "tener un diagnóstico de la situación, y poder saber el motivo por el cual ese niño o adolescente no esta concurriendo"³⁵, para ello se comienza a indagar por qué éste ha dejado de concurrir y no específicamente retirarle la AFAM.

Según el entrevistado, la política de las AFAM no tienen mucho impacto en el nivel educativo, ya que menciona que "tendría que ser mucho el estimulo para que las familias valoren lo que es el sistema educativo"³⁶.

Desde mi perspectiva respecto a lo mencionado, dicho estímulo estaría vinculado no solamente con el ingreso monetario que cada familia cuenta mensualmente, sino con los recursos que tienen éstas para cumplir con los requisitos exigentes, y la respuesta por parte de las instituciones para la efectividad de las políticas implementadas. Esto requeriría una articulación de las diversas instituciones involucradas trabajando conjuntamente en la

³⁴ Ibidem

³⁵ Ver anexo: Entrevista al Técnico de la Unidad de seguimiento de programas del Mides.

³⁶ Ibidem

aplicación de las políticas sociales.

Para ello, la importancia de equipos interdisciplinarios trabajando en cada institución educativa, y un trabajo en red de las diversas instituciones en la cual hace parte el niño/a, adolescente y su familia, que no consista exclusivamente en un ingreso monetario sino una intervención educativa.

Por lo mencionado, sería el Mides quien se encarga de realizar el monitoreo de las AFAM, y quien realiza un llamado a concurso para la evaluación de políticas y programas implementados por esta institución. Para ello los informantes calificados del Mides y del Instituto de Economía, señalan que es este último quien se encuentra concursando para llevar adelante la evaluación del nuevo sistema de asignaciones familiares, ya que fue este mismo quien evaluó hace unos meses el Plan de Emergencia Social.

Por otro lado, se obtuvo por parte del Departamento Estadístico del Consejo de Educación Primaria, datos relevantes respecto al índice de repetición y abandono escolar en escuelas de contexto crítico y contexto favorable en los años 2004, 2006 y 2009 en la ciudad de Montevideo³⁷, para luego poder comparar datos relevantes respecto a los respectivos índices en ambos contextos.

Respecto al contexto crítico, cabe destacar la existencia de un aumento en el índice de repetición y de matrícula. En base al porcentaje de éstos, se destaca una disminución de la repetición y abandono intermitente entre los años 2004 y 2009 frente al aumento del porcentaje en el índice de matrícula escolar de 1º a 6º años. Esto se debe a que la proporción de aumento en la matrícula es 0.60 veces mayor comparado al índice de repetición.

En cambio, en aquellas escuelas ubicadas en contextos favorables de la ciudad de Montevideo, se destaca que del año 2004 al 2006 ha habido una disminución leve del índice de repetición como de matrícula escolar en una semejante proporción. En términos porcentuales ha existido una disminución de estos dos factores en estos años, pero a partir del año 2006 hasta el 2009 se han mantenido los mismos. Esto podría dar indicios que el conjunto de políticas sociales implementadas durante este período han incidido de cierta forma en aquellas escuelas de contexto crítico, pero no exclusivamente se

35

³⁷ Ver anexos (cuadros y gráficas)

debe a las AFAM, sino a la gama de políticas educativas articuladas, que se fueron implementando en el proceso de gobierno 2005 -2010, donde las AFAM tendrían su participación, apostando en la generación de capital humano a través de la educación de niños/as y adolescentes.

De la entrevista efectuada al Banco de Previsión Social (Bps), y la función que le compete al mismo en la implementación de este nuevo sistema de asignaciones familiares, cabe mencionar, que de la información que se logró recabar del encargado de la sección de asignaciones familiares del Bps, se desprende que dicha institución cumple exclusivamente una función administrativa, ya que se encarga del pago de las asignaciones a las familias que perciben dicho ingreso, señalando las contrapartidas que la misma requiere: asistencia a la salud y educación.

A su vez, informa en dicha instancia, que en caso de que se reciba un informe de que el niño/a o adolescente no este concurriendo a los centros de enseñanza, automáticamente se le otorga la baja al mismo. Menciona que "las escuelas llevan el control de las asistencias de los niños que concurren a la escuela, y en caso de que no lo hagan nos envían la información de que no esta concurriendo y automáticamente el sistema le da la baja; y nosotros nos comunicamos con el Mides para verificar que exista un investigación previa a la situación de por qué el niños ha dejado de concurrir. Pero esto nunca ocurre, es poco común que nos llegue la información por parte de las escuelas que el niño haya dejado de concurrir"38.

De lo mencionado por el entrevistado, respecto a no contar por lo general con un listado de niños/as que dejan de asistir a los centros educativos, ya que no les llega el mismo, se puede deber a:

- 1- Que exista una investigación previa a la situación, ya sea, por parte del Mides o de la escuela donde asiste el niño/a, y por tal motivo no le llegue la información al Bps que la familia no esté cumpliendo con las contrapartidas exigentes.
- 2- Que exista ausencia de un diagnóstico por parte de las instituciones competentes para intervenir en dicha situación, lo que implicaría

³⁸ Ver anexo: entrevista al Encargado de Asignaciones Familiares del Bps

omitir la situación de inasistencia de los niños a los centros educativos, siendo esto una alerta de algunas problemáticas existentes a la interna de las familias.

El hecho que no exista una investigación al respecto y se alteren los datos relevantes para que las familias perciban la asignación familiar, implicaría una ineficiencia del sistema educativo y de las instituciones competentes en dicha temática, ya que debe de existir un diagnóstico previo por parte de cada una de las instituciones, y no se debería dar la baja del pago por un simple procedimiento administrativo.

Como es posible visualizar, respecto a la información obtenida a través de diversas instancias realizadas durante el presente proceso de investigación, (debido a que el mismo trata de investigar la existencia o no del monitoreo y evaluación de las AFAM, y su posible impacto en el índice de repetición y abandono escolar en escuelas de contexto critico en Montevideo), se ha llegado a concluir a partir de estas instancias que existe un monitoreo por parte del Mides de acuerdo a cómo funciona el sistema y la forma que se lleva a cabo el mismo a través de diversos organismos, pero aún no hay una evaluación al respecto, ya que no se sabe quien llevará a cabo la misma.

Por otra parte, se destaca que ha habido impactos en el índice de repetición y abandono escolar en escuelas de contexto crítico, pero como se especificó anteriormente, la causa relevante de esto no puede atribuirse exclusivamente a las AFAM, sino, a la existencia de un conjunto de políticas educativas y de salud implementadas en los últimos años, que han incidido de cierta forma en la asiduidad y rendimiento de niños y jóvenes en los centros educativos.

REFLEXIONES FINALES

En el presente trabajo se efectúa una de las dimensiones del Trabajo Social, la investigativa. Como lo indica nuestro plan de estudios, nuestra disciplina consiste en tres dimensiones: la investigativa, la asistencial y el educativo – promocional.

En lo que respecta a la dimensión investigativa, en la cual se enmarca precisamente este proceso, la misma nos permite profundizar en el conocimiento de las situaciones para no quedarnos con la visión aparente del fenómeno y poder ir más allá de lo que se nos presenta en una primer instancia; nos permite reflexionar desde una mirada crítica de la situación.

En este caso, se realizó una investigación acerca de la implementación de una de las políticas sociales del primer gobierno de izquierda en el Uruguay, siendo la misma, la Ley de Asignaciones Familiares (AFAM) inmersa en el Plan de Equidad Social. Si bien, ya se contaba anteriormente con asignaciones familiares; se ha modificado el ingreso monetario que adquiere cada familia según la edad y nivel educativo de sus hijos, y de implementación de esta política.

Específicamente, se investigó acerca del monitoreo y evaluación del nuevo sistema de asignaciones familiares, y el impacto que puede llegar a tener en el índice de repetición y abandono escolar en escuelas de contexto crítico de la ciudad de Montevideo. El objetivo de dicho sistema es generar capital humano, y es por este motivo que debemos de considerar las exigencias establecidas, pero teniendo en cuenta las condiciones que posee cada familia para poder cumplir con éstas.

Con respecto a la información que se ha recabado a partir de las entrevistas, datos estadísticos y observaciones que se han realizado a lo largo del proceso de investigación, se reflejan varios aspectos a destacar.

Por una parte, la información acerca de la existencia del Plan de equidad y en qué consiste el mismo.

Se analiza el índice de repetición y abandono en escuelas de contexto crítico de Montevideo, ya que el índice es más elevado en los mismos comparados con el resto de los barrios de la capital.

Amén a los impactos producidos por el nuevo sistema de asignaciones, no se llega a definir realimente si el mismo ha tenido algún efecto frente al índice de repetición y abandono escolar en escuelas de contexto crítico de Montevideo, siendo éste el objetivo de la investigación. Es posible detallar que ha habido variaciones en los índices de matrícula escolar y repetición, durante los años 2004, 2006 y 2009. Específicamente, se logra visualizar una disminución en el índice de repetición y abandono escolar, pero no puede adjudicarse únicamente al sistema de asignaciones familiares, sino al conjunto de programas y políticas sociales implementadas en los últimos años, como ser: Plan Ceibal, maestras comunitarias, escuelas de tiempo completo, programa "En el país de Varela yo sí puedo", etc.

Si bien las AFAM no son un factor predominante a la hora de evaluar el sistema, puede ser un estímulo y un factor preponderante para que los niños y jóvenes concurran a los centros educativos de enseñanza.

Respecto a otro de los objetivos propuestos en la presente temática, acerca de si existe o no un monitoreo y evaluación acerca del nuevo sistema de asignaciones familiares; se llega a que existe un monitoreo de las AFAM, que se realiza generalmente a través del Mides. Respecto a la evaluación de dicho sistema, la misma no se ha llevado a cabo aún, debido que no se sabe quien llevará a cabo ésta. Por el momento el Instituto de Economía es quien se ha presentado para desempeñar dicho proceso.

Como fuera mencionado, a través de las presentes entrevistas si bien se obtuvo que se cuenta con un monitoreo, se desprende que no existe una evaluación al respecto, lo que imposibilita obtener información acerca de los impactos que ha producido la presente política hasta el momento.

Como aportes a esta temática, pienso que debería ser importante que las familias puedan contar con los recursos suficientes para cubrir sus necesidades, la educación entre ellas. Creo que la educación es realmente una opción para las familias si tienen sus necesidades básicas cubiertas, si existen otras urgencias cotidianas, esta pasa a un segundo plano. Asimismo, debe ser una opción atractiva, es decir, estudiar debe resultar útil en pos de un mejor futuro y debe poder contener realidades diversas y complejas. La pregunta que surge es si el actual sistema educativo está preparado para esto.

Sería positivo pero no suficiente, que cada centro educativo cuente con un

equipo interdisciplinario que trabaje con las familias de los niños y jóvenes que allí concurren, ya que esto permitiría poder tener una mirada global de las situaciones de cada familia al momento de analizar el motivo el cual el niño, niña o adolescente a dejado de concurrir al centro educativo; y poder trabajar al respecto tanto con éste como también con la familia. Esto permitiría abarcar otras situaciones de la vida cotidiana que hacen a la complejidad de la temática, evitando que, únicamente basándose en datos estadísticos, se de de baja a las familias beneficiarias.

Los recursos con los que cuentan hoy en día las instituciones no parecen ser suficientes para abarcar todas las situaciones y problemáticas existentes que impactan luego en un abandono y o repetición en los sistemas educativos. Como fuera mencionado, la existencia de equipos interdisciplinarios desde las escuelas trabajando en conjunto con instituciones ya establecidas en ese territorio, lo que le llamamos un trabajo "en red", podría llegar contribuir a acercar a las instituciones educativas y las diversas realidades familiares. Esto sin negar, la necesaria revisión que el sistema educativo todo debe darse, teniendo en cuenta la diversidad situaciones familiares y las posibilidades con que estas cuentan para afrontar sus responsabilidades de producción y reproducción.

Bibliografía

- Baráibar, Ximena "Transformaciones en los regimenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social", en Revista Katálysis Volumen 8, número 2. Universidad Ferderal de Santa Catarina. Florianópolis, Brasil. 2005.
- Castel, R. La metamorfosis de la Cuestión Social. una crónica del salariado. Ed. Paidos, Estado y sociedad. Buenos Aires. 1997.
- Coutinho, C. Notas sobre cidadanía e modernidade. S\u00e3o Paulo. Ed.
 Cortez. Brasil. 1994
- De Martino, M. Políticas sociales y familia. En: Revista Fronteras N°4.
 DTS, Montevideo. 2001.
- Filgueira, F. La educación como política social: familia, mercado laboral y herencia social. Montevideo. 2006
- Franco, R. "Los paradigmas de las políticas sociales en América Latina". Revista CEPAL. Nº 58. Uruguay. 1996.
- Midaglia.C y Antía.F. "La izquierda en el Gobierno ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? Revista uruguaya de ciencia política. ICP. Montevideo- Uruguay. 2007
- Mioto, Regina. Serviço social & sociedade. Ed. Cortez. Brasil. 1997
- Moreira, C. Ajuste estructural y reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia. Material de uso interno, MIP III. Documentos varios. 2000.
- Netto, J.P. Capitalismo monopolista y servicio social. Editorial Cortez.
 San Paulo. 1997.
- Padua, J. El proceso de investigación. En "técnicas de investigación aplicada a las Ciencias Sociales". Ed. FCE. México: 1979.
- Pastorini, A. ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? "Avances y límites de la categoría concesión - conquista". En el libro: Políticas Sociales Hoy. Editorial Cortez. Brasil. 2000.
- Sabatini, F. ¿Qué es un proyecto de investigación? S/D. Chile. 1993.

- Salleras San Martín. "La Salud y sus Determinantes". Ficha del 2º ciclo facultad de Psicología. 2001
- Serrano, Claudia. La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile. 2005

Fuentes Bibliográficas

- De la Emergencia a la Equidad Social. Cuatro años de políticas sociales.
 Consejo Nacional de políticas Sociales. Ed. Preliminar. Uruguay. 2009.
- Fuente: Instituto Nacional de Estadística 2004-2006
- Martí José: Obras Completas Tomo 8 pág 288. Editora Ciencias Sociales 1975. Maestros Ambulantes. En Obras Completas, Ed. Ciencias Sociales. La Habana, 1975.
- MIDES. "LO QUE TODA URUGUAYA Y URUGUAYO DEBEN SABER SOBRE EL MIDES" - 2009
- PLAN DE EQUIDAD. www.mides.gub.uy. 28/09/2009
- <u>www.google.com.uy</u>. "Población de Montevideo Uruguay". 18/08/2009
- www.google.com.uy. Definición contexto crítico. "Las escuelas definidas como de Contexto Sociocultural Crítico se insertan en áreas geográficas carenciadas o pobre del país". 08/08/2010