

Borrador  
Solo para participantes

NO CITAR

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario Internacional

Pactos sociales para una protección social más inclusiva:

Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa

Santiago, Chile, 20 y 21 de marzo de 2013

## **La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Estudio de caso: Nuevo régimen de asignaciones familiares del Uruguay**

**Carlos F. Maldonado Valera  
Andrea F. Palma Roco**



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo



Este documento fue preparado por Carlos Maldonado Valera, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Andrea Palma Rocco, consultora de la División de Desarrollo Social de CEPAL en el marco del proyecto Pacto social para una protección social más inclusiva, apoyado por la GIZ.

Los autores agradecen los aportes y comentarios de Martín Hopenhayn, Rodrigo Martínez, María Nieves Rico y Ana Sojo, así como los de Daniela Huneeus, Claudia Robles, Cecilia Rossel y Luis Hernán Vargas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la institución.

## Índice

Resumen .....	5
I. Uruguay: origen y trayectoria de ley sobre el nuevo régimen de asignaciones familiares, 2005-2010 .....	7
A. Antecedentes y contexto político .....	8
B. Tramitación de la Ley de Asignaciones Familiares.....	13
C. Principales debates y ámbitos de negociación .....	14
II. Actores, prácticas y estrategias, factores y marcos conceptuales en la nueva ley de asignaciones familiares.....	17
A. Los actores.....	17
1. Presidencia de la República.....	18
2. El Gabinete Social.....	18
3. El Banco de Previsión Social (BPS).....	19
4. Parlamento y partidos políticos .....	20
5. Organizaciones sociales.....	20
6. Universidad de la República.....	21
7. Opinión pública.....	21
B. Las prácticas y estrategias.....	21
1. Tipos de mediación al interior del Estado y frente a los actores y coaliciones en conflicto.....	21
2. Contactos informales, y representación de intereses sectoriales o corporativos mediante operaciones que están fuera de la normativa creada para ese fin (mecanismos de presión) .....	22
3. Configuración de actores, formación de coaliciones y estrategias ]de negociación y de movilización de recursos .....	22
4. Elaboración de discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos como base para la consecución de intereses políticos o sectoriales .....	23
5. Manejo de medios e interacción con la opinión pública.....	23
6. Asignación y repartición de los dividendos, reconocimiento y de los costos políticos ante la consecución de una política pública .....	24
C. Los factores.....	24
1. Inercias burocráticas y de políticas y/o decisiones previas.....	24
2. Normas y procedimientos existentes para la toma de decisiones .....	25

3.	Correlación entre las fuerzas políticas .....	26
4.	Tensiones en torno a la asignación y redistribución de recursos .....	28
5.	Acontecimientos y percepciones acerca de las prioridades sociales y económicas.....	28
6.	Capacidades y recursos individuales y colectivos en juego .....	29
D.	Marcos conceptuales de bienestar y protección social en la reforma al régimen de Asignaciones Familiares .....	30
1.	La reforma en el contexto del “Estado de Bienestar Uruguayo” .....	30
2.	La reforma en el contexto de las políticas sociales tras la democratización .....	31
3.	Las Asignaciones Familiares como dispositivo de protección social: ¿la focalización como medio para universalizar o como fin de una política social residual? .....	31
III.	Lecturas sobre la nueva ley de asignaciones familiares: ¿un caso de cambio o de continuidad histórica? .....	33
IV.	Análisis de la nueva ley de asignaciones familiares como “ventana de oportunidad política” .....	39
V.	Comentarios finales .....	43
	Bibliografía.....	45
	Anexo.....	49
	Los componentes del PANES .....	51
	Componentes del plan equidad .....	52
	Componentes estructurales de la matriz de protección social (MIDES, 2010b) .....	52
	Red de Asistencia e Integración Social .....	53
	Historia de las asignaciones familiares.....	54

#### Índice de cuadros

Cuadro 1	Principales hitos del nuevo régimen de asignaciones familiares .....	7
Cuadro 2	.....	18
Cuadro 3	Nivel de influencia fracciONES del Frente Amplio .....	27
Cuadro A.1	Las asignaciones familiares en el tiempo.....	55
Cuadro A.2	Concentración del ingreso al interior de la clase asalariada industrial por categoría .....	58
Cuadro A.3	Impacto del Sistema de Transferencias sobre la distribución del Ingreso y la pobreza .....	59
Cuadro A.4	Porcentaje de pobres según edad (metodología INE 2002).....	60
Cuadro A.5	Evolución de los escaños ocupados por cada partido en el Senado y la Cámara de Representantes.....	60
Cuadro A.6	Entrevistas realizadas durante el segundo semestre de 2010 .....	60

#### Índice de diagramas

Diagrama 1	Nueva ley de Asignaciones Familiares y enfoque de ventana de oportunidades.....	40
Diagrama A.1	Volución del número de beneficiarios de asignaciones familiares, 1998-2009 .....	59

## Resumen

Este documento presenta el proceso que llevó a la aprobación de la nueva Ley de Asignaciones Familiares del Uruguay, una reforma que reviste un doble interés. Por una parte, se trata de un cambio de rumbo importante en materia de política social en un contexto de crisis económica y de cambio de coalición gobernante. Por otra parte, como proceso de generación de pactos y consensos, se trató de una iniciativa aprobada por unanimidad, aun cuando el apoyo de la oposición no era una condición estrictamente necesaria para su implementación, dado que el gobierno contaba con una amplia mayoría legislativa. En suma, se trató de una reforma importante para el sistema de protección social uruguayo, ya que instauró un mecanismo permanente de asignación de transferencias a las familias más pobres, independientemente de la situación laboral de sus miembros y partiendo de un diagnóstico que ponía a la pobreza infantil como uno de los principales retos de la política social.

Como secuela de la profunda crisis económica de 2002, una agrupación de izquierda —el Frente Amplio— logró, dos años más tarde, una importante victoria electoral que le dio la presidencia y una mayoría absoluta en ambas cámaras del poder legislativo. Como parte de su programa electoral, la nueva coalición implementó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (el PANES) y, posteriormente, en 2008, el Plan Equidad, un compendio de reformas y medidas permanentes. En ese contexto y como parte de dicho Plan, la reforma a la Ley de Asignaciones Familiares reemplazó un mecanismo de emergencia —el programa *Ingreso Ciudadano* del PANES— identificado con un ideario de izquierda, con la idea de que un piso mínimo de bienestar efectivo es indispensable para asegurar el ejercicio de los derechos y libertades de los que formalmente gozan las personas, y apelaba a la provisión de un nivel mínimo de recursos como elemento constitutivo de la ciudadanía. No obstante, los actores políticos ligados al centro y a la derecha del espectro político desaprobaban este programa, pues consideraban que los beneficiarios no cumplían con requisitos suficientes para obtener la transferencia monetaria, que el sistema era poco eficiente y que, además, desincentivaba el empleo formal y, con ello, la recuperación económica y social. En ese contexto los actores gubernamentales decidieron transformar un instrumento ya validado históricamente (las asignaciones familiares), y presentarlo en el marco del Plan Equidad con una orientación distinta: un programa en principio mejor focalizado de transferencias condicionadas. Ello permitía darle continuidad al programa *Ingreso Ciudadano* (aunque con un diseño más sofisticado en cuanto a la focalización de las transferencias) e incorporar a más personas al sistema. La estrategia de abandonar el registro ‘universalista’ con que inicialmente fue planteado obtuvo un amplio apoyo por parte de los actores políticos, de tal suerte que durante el proceso de deliberación en el Gabinete Social y, sobretudo, en el poder legislativo, no se realizaron grandes objeciones de fondo al proyecto.

Tras describir algunos antecedentes, detallar los actores, factores, prácticas y estrategias, así como los marcos conceptuales de la reforma, se exploran varias lecturas de este proceso. Finalmente, la aprobación unánime por ambas cámaras de la Ley se entiende como una ventana de oportunidad política en la cual desempeña un papel central la estrategia de replantear las transferencias del programa *Ingreso Ciudadano* a través del ajuste a un dispositivo preexistente y legitimado.

## I. Uruguay: origen y trayectoria de ley sobre el nuevo régimen de asignaciones familiares, 2005-2010

En el espectro de protección social uruguayo, el origen y trayectoria de la ley sobre el nuevo régimen de asignaciones familiares es un ejemplo de una política de consenso que, además, muestra la correlación de una iniciativa de transferencia monetaria condicionada con el desarrollo histórico del sistema de seguridad social del país. A partir de la reforma legal de 2007, las asignaciones familiares ya no se dirigían solo a la clase trabajadora formal sino que se transformaron en un importante instrumento dentro del Plan Equidad, dirigido a la población más vulnerable de Uruguay.

Para conocer la trayectoria de esta política, en este documento se revisan los antecedentes y contexto político en que se desarrolla, la agenda institucional y social impulsada por el gobierno en la materia y el nuevo régimen de asignaciones familiares, así como los marcos conceptuales, los actores, factores y prácticas que intervienen. Finalmente, se discuten varias lecturas posibles del proceso y se concluye caracterizando el proceso como una ventana de oportunidad política en la cual desempeña un papel central la estrategia de replantear las transferencias del programa *Ingreso Ciudadano* a través del ajuste a un dispositivo preexistente y legitimado.

En la reforma al régimen de asignaciones familiares se pueden distinguir los siguientes hitos:

### CUADRO 1 PRINCIPALES HITOS DEL NUEVO RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES

---

Promulgación de la primera Ley de Asignaciones Familiares en 1943, con enfoque en los hijos de trabajadores.
Crisis económica y social en Uruguay durante el año 2002.
Promulgación de la Ley N° 17.758 de Asignaciones Familiares con transferencia monetaria condicionada, que tiene como beneficiaria a la población más desposeída.
Arribo al poder de la coalición de centro-izquierda Frente Amplio, con la elección en marzo de 2005 de Tabaré Vázquez como Presidente de la República, acompañado de una amplia mayoría en la Asamblea Nacional.
Creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en marzo de 2005, cuyo liderazgo es asumido por Marina Arismendi.
Se promulga la Ley N° 17.869 de Creación PANES y Programa de Ingreso Ciudadano en mayo de 2005.
Para reemplazar el programa de emergencia Ingreso Ciudadano y sintetizar en un solo cuerpo legal toda la normativa vigente, ingresa a la Asamblea Nacional la Ley N° 18.227 de Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares en septiembre de 2007.
En enero de 2008, con posterioridad a una breve discusión en el parlamento donde fue aprobada por unanimidad, se promulga la Ley N° 18227 de Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares.
Durante enero de 2008 se pone en marcha el Plan Equidad, como reemplazante a mediano y largo plazo del PANES.

---

Fuente: Elaboración propia.

## A. Antecedentes y contexto político

El nuevo régimen de asignaciones familiares inició su trayectoria con las primeras leyes que dieron pie a la formación de lo que se ha llamado “Estado de Bienestar” uruguayo, por su enfoque de derechos mínimos y garantías sociales. En este contexto, la primera Ley de Asignaciones Familiares fue promulgada en 1943. Esta entregaba transferencias no condicionadas a todos los hijos de trabajadores menores de 14 años. En el transcurso del siglo XX se establece una serie de cuerpos legales ligados a las asignaciones familiares, que buscaban establecer condicionalidades a la entrega de la transferencia monetaria, además de enfocar su población objetivo en los más desposeídos, que tuvieran o no trabajo formal.

En 2002, la situación económica de Uruguay se deteriora producto de una de las crisis financieras más graves sufrida por el país, causada por una serie de factores internos, como el brote de fiebre aftosa que afectó las exportaciones, y externos, la influencia de la crisis argentina del año 2001, lo que se instala como el escenario económico de la futura reforma al régimen de asignaciones familiares.

A pesar de la ayuda que el Fondo Monetario Internacional entregó al país para superar la crisis, las consecuencias sociales de esta fueron desastrosas. Entre 1999 y 2002, la desocupación a nivel nacional aumentó progresivamente, llegando al 17% de la población activa en 2002, el índice de salarios cayó en 15,43 puntos, la inflación subió al 26%, la cantidad de personas pobres más los indigentes llegó en ese mismo año a más de 800.000 personas, lo que corresponde al 30,5% de la población y se registró un crecimiento negativo de un -11% (Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay, 2008). Este complejo escenario social fue el que recibió a la futura coalición gobernante y el contexto en el cual se desarrolla el nuevo cuerpo legal.

Este contexto post crisis resume el escenario político donde se desarrolló la elección presidencial y parlamentaria de octubre de 2004. Todos los candidatos aludieron a la crisis en sus respectivos programas de gobierno y, entre las ocho fórmulas que se presentaron, destacaron las tres fuerzas políticas que lograron el mayor apoyo electoral: Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM); Partido Nacional, y Partido Colorado. Las restantes fueron el Partido Independiente, El Partido Intransigente, la Unión Cívica, el Partido Liberal y el Partido de los Trabajadores.

La agenda del Frente Amplio, de la oposición y del nuevo gobierno

Después de una derrota electoral previa (1999), Tabaré Vázquez, junto con Rodolfo Nin, se propuso construir una base política y social para lograr un cambio de mayoría gobernante. Para ello, se acercó a Nuevo Espacio, lo que culminó con la formación de la alianza “Nueva Mayoría” y, a juicio de Esteban Valenti (2004): *“no pierde el rumbo frente a la crisis de 2002; adopta una línea política clara, que ayuda a encauzar la protesta y la bronca creciente por carriles institucionales y democráticos”*. Su propuesta se articuló en cinco dimensiones: Uruguay Productivo, Uruguay Innovador, Uruguay integrado a la región y al mundo, Uruguay Democrático, y Uruguay Social (Presidencia de la República del Uruguay, 2005).

Dentro del eje Uruguay Social, Vázquez propuso alternativas que conjugaran crecimiento económico, desarrollo productivo e inclusión social, para lo cual era necesario conformar un sistema de políticas públicas específicas estrechamente vinculadas a la producción, a la innovación, a la democracia y a la integración (...), y que tengan a la gente como raíz y horizonte, como protagonista de su propio destino (Presidencia de la República del Uruguay, 2005). Para ello, el EP-FA-NM planteaba articular un sistema de medidas que apuntaban, en primer lugar, a atender la emergencia social a través de acciones de asistencia y promoción y, en segundo lugar, atacar las causas de la pobreza estructural.

Para paliar la situación de pobreza e indigencia, que en ese momento padecían aproximadamente ochocientos mil uruguayos, se propuso el Plan Nacional de Emergencia Social (PANES) como medida de corto plazo, mientras que a largo plazo, se planteaba un sistema mixto de



seguridad social, inspirado en una concepción integral y pautada por principios como universalidad, redistribución, solidaridad intra e inter generacional, participación, protección y financiamiento progresivo, con aportación tripartita (Presidencia de la República del Uruguay, 2005). Junto con lo anterior se buscaba adecuar la estructura del Estado y la administración pública para que fueran más funcionales a la dimensión social de la estrategia país.

Por su parte, en la oposición, Jorge Larrañaga y Sergio Abreu del Partido Nacional<sup>1</sup> plantean que se deben implementar políticas de Estado orientadas a una visión de un Uruguay productivo y social donde se fomente la producción, el empleo, se readeque el monto mínimo jubilatorio y se ejecute una política de descentralización para un desarrollo nacional integral (Diario El Espectador, 2004). Los ejes de su programa se basaban en la inserción internacional y regional, una nueva política social y una transformación del Estado. Para ello, buscaba fomentar la inversión privada, un desarrollo del mercado de capitales, y una política fiscal austera, donde más que aumento en la carga tributaria, se redistribuyeran mejor los ingresos a través de medidas como un cambio en la política cambiaria (tipo de cambio flexible) y autonomía de la administración tributaria y aduanera. Finalmente, Guillermo Stirling y Tabaré Viera, del Partido Colorado<sup>2</sup>, lanzaron un programa de gobierno denominado Revolución de Centro. En este proponían una serie de medidas, donde los ejes principales se enfocaban en bajar los índices de pobreza, intensificar la reforma educativa y mejorar la oferta de empleos a través de la inversión nacional e internacional. En el ámbito social se buscaba mejorar las jubilaciones y plantear políticas de salud y vivienda más agresivas, además de luchar contra la marginalidad (La República, 2004).

Cada uno de estos programas buscaba mejorar a su manera la precaria situación del país post crisis de 2002. Mientras el programa del Frente Amplio se identificaba más con el enfoque socialdemócrata, donde el rol que debe cumplir el Estado para afrontar los problemas de la sociedad es crucial, el Partido Nacional planteaba un enfoque más liberal de bienestar, donde el mercado juega un rol estabilizador de la situación socioeconómica y se resta papel al Estado. El Partido Colorado seguía la tendencia planteada por el Partido Nacional, pero se enfocaba más hacia las políticas de bienestar social y apuntaba a un electorado ubicado en el centro del esquema político.

Las elecciones presidenciales de 2004 tuvieron un resultado histórico, en el que por primera vez una coalición de izquierda llegaba al gobierno. El Frente Amplio-Nueva Mayoría obtiene el 50,45% de los votos, seguido por el Partido Nacional (34,30%), el Partido Colorado (10,36%) y el Partido Independiente (1,84%); los demás candidatos sumaron un 0,69%. Las razones para ello radican, por una parte, en que la votación de la izquierda venía incrementándose desde 1971, producto de lo que Buquet y Chasqueti (2005) señalan como la capitalización electoral de la inconformidad crónica de los uruguayos, que aumentó producto de la crisis de 2002, pues la ciudadanía percibió que no fue adecuadamente manejada por el gobierno colorado de la época. A ello se suma el viraje al centro político que dio este conglomerado de izquierda durante los últimos años.

Cuando Tabaré Vázquez asume como presidente de la nación, comenzó a desplegar una agenda social que buscaba —en primer lugar— contener la situación de crisis por la cual pasaba Uruguay y —en segundo lugar— transformar la matriz del sistema de seguridad social del país. Para esto, como plantea Midaglia, el Frente Amplio contó con una mayoría parlamentaria propia, lo que le permitía aprobar leyes sin tener que recurrir a acuerdos con otros partidos (Midaglia y Antía, 2007). Sin embargo, entre las principales restricciones del accionar del nuevo gobierno figuraba el elevado endeudamiento público, así como la rigidez de la estructura presupuestaria.

En este contexto, en 2005 se pone en marcha el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), para la atención de las familias pobres y vulnerables en Uruguay. Este plan incluía, por un período de dos años, una serie de prestaciones y transferencias para la población más excluida de la sociedad donde se buscaba superar las urgencias inmediatas. También cabe destacar la creación

---

<sup>1</sup> Coalición política de centro-derecha.

<sup>2</sup> Coalición política de centro-derecha.

del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como el encargado de implementar y monitorear los programas de atención del Estado, además de coordinar las prestaciones sociales del sistema. Tal como menciona Midaglia, esta entidad ministerial procura reorganizar la esfera de la asistencia pública, no sólo instrumentando y coordinando la ejecución de los programas mencionados, sino también incorporando en su órbita una serie de institutos sociales dispersos en el entramado público —Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Instituto Nacional de las Mujeres de Uruguay (INAMU) e Instituto Nacional de la Juventud (INJU)— que dan cuenta de nuevas demandas sociales. Para dirigir este ministerio, Vázquez convoca a la senadora comunista Marina Arismendi, quien ejerce el cargo hasta el 1 de marzo de 2010.

En un comienzo hubo bastantes aprehensiones con respecto a que Arismendi liderara el nuevo ministerio, puesto que “además que el PC era una fracción pequeña dentro del Frente Amplio, ella no era orgánica al partido, nunca estuvo cuando (el partido) era importante, por ejemplo el período de la dictadura” (Entrevista Arim y Vigorito, 2010), por lo que su relación con el mismo no era fluida. Sin embargo, logró construir buenas relaciones con los organismos relacionados al plan, lo que posicionó su imagen frente al gobierno.

Además de la creación del MIDES, en julio de 2005 el presidente creó el Gabinete Social, el que está integrado por los titulares de los ministerios de Economía y Finanzas, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Desarrollo Social, quien lo preside. Este Gabinete tiene como cometidos: i) asesorar y proponer al Ejecutivo los planes, programas y proyectos de carácter social; ii) analizar, definir y acordar las prioridades y asignaciones presupuestales vinculadas al gasto público social (GPS), y iii) establecer estrategias y lineamientos de acción conjunta en materia de Políticas Públicas Sociales entre los diversos ministerios, entre otros. Para la instrumentación y ejecución de los acuerdos y resoluciones alcanzados a nivel de Gabinete Social, los ministros contaron con la asistencia de un Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales constituido por representantes de los ministerios involucrados y presidido por el Director de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

En mayo de 2005, se aprueba la Ley n° 17.869 que puso en marcha el Plan de Atención de la Emergencia Social y el Programa de Ingreso Ciudadano, teniendo como objetivos:

- Garantizar la cobertura de las necesidades básicas de los sectores sociales más vulnerables y frenar el riesgo de empobrecimiento agudo.
- Generar las condiciones y estructura de oportunidades para el más pleno ejercicio de los derechos sociales.
- Construir de manera colectiva y participativa las rutas de salida de la indigencia y la pobreza en el marco de un proceso efectivo de integración social.

Este plan tenía como población objetivo todas las personas que se encontraban por debajo de la línea de indigencia y pobreza extrema, lo que alcanzaba casi a las 200.000 personas. Tenía una dimensión asistencial —atender las situaciones de emergencia en las que se encontraba la población del PANES— y promocional (brindar herramientas que permitieran la superación de situaciones de indigencia, pobreza y otras formas no económicas de exclusión social en el acceso al pleno ejercicio de los derechos) (MIDES, 2010a).

Sin embargo, para De Armas, estas medidas no saldaron totalmente la deuda con los niños y adolescentes uruguayos, puesto que la reducción del porcentaje de la pobreza (tomando el año 2004 como base 100) fue de 5,4 puntos entre los niños menores de 6 años, de 6,5 entre los de 6 a 12 años, y de 6,1 entre los de 13 a 17 años, mientras que entre las personas de 18 a 64 y las de 65 o más fue de 10 y 13 puntos respectivamente (De Armas, 2006). En el año 2005, uno de cada diez niños menores de 6 años vivía en situación de indigencia, y uno de cada cuatro en situación de pobreza extrema, lo que muestra cómo, a pesar de que la pobreza se redujo en un 4% entre 2005 y 2006, casi la mitad de los pobres son niños menores de 12 años, mientras la pobreza entre los mayores de 18 años llega a menos de 22% del total.

Filgueira y otros (2007) plantean que, de acuerdo a las evaluaciones existentes, el PANES logró una alta focalización y permitió reducir la indigencia. De ese modo logró un punto de inflexión respecto de la tendencia de los últimos años, no así incrementar significativamente la reinserción laboral de los hogares y la disminución de la exclusión.

En 2008, el PANES es reemplazado por el Plan Equidad, que contenía una serie de políticas públicas y proyectos de ley, enmarcado dentro de dos grandes componentes, uno que apuntaba a encarar reformas estructurales en todo el sistema de protección social como la reforma del sector salud y la reforma tributaria, y otro que buscaba la implementación de políticas focalizadas (Marchionni y Conconi, 2008). Su objetivo principal era, a través de una modificación de la matriz de seguridad social del país, equiparar la desigualdad intergeneracional a favor de niños y jóvenes, los grupos etarios más vulnerables.

Entre 2005 y 2008 se observa, gracias a estos planes, una reducción de la pobreza, particularmente la infantil, de un 40% de los niños entre 6 y 12 años, en tanto que en la población mayor de 60 años llegaba al 6%. Además, se aprecia un aumento del Índice de Desarrollo Humano del país, pasando de un 0,852 en el año 2005 a un 0,859 en el año 2008 (Bucheli, González y Olivieri, 2010).

Sin embargo, para el Partido Colorado, a pesar de que durante el gobierno de Tabaré Vázquez la economía creció fuertemente, y de que impulsó una serie de políticas compensatorias, no se nota una tendencia hacia una distribución más igualitaria del ingreso, alcanzándose en el 2008 el mismo valor que se había observado en el 2005 (Partido Colorado, 2009).

Una de las reformas importantes que se llevó a cabo en el marco del Plan Equidad fue la centrada en la salud, donde su principal componente era la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). El objetivo era asegurar el acceso universal a los servicios de salud, guiado por principios de equidad, calidad y descentralización (Midaglia y Antía, 2007). Para Midaglia, resulta evidente que la reforma tiende a jerarquizar al subsistema público y con ello, cabe suponer que mejorará la asistencia de los segmentos de población que se atienden en esa esfera. Sin embargo, más allá de los potenciales impactos sociales de la reforma de salud proyectada, la misma aún tiene que sortear importantes vetos políticos así como la oposición de grupos o “corporaciones” que se beneficiaban, o al menos no se perjudicaban, con el sistema anterior (op cit, pág. 148). También destacan la reforma tributaria impulsada desde el gobierno, no sin pocas restricciones por parte de la oposición, y el ya mencionado nuevo régimen de asignaciones familiares, entre otras reformas a mediano y largo plazo.

El PANES dio cobertura a 88 mil hogares, 74.500 de los cuales (338.000 personas) cobraban el Ingreso ciudadano lo que representaba el 0,3% del PIB. La mayoría de los beneficiarios eran jóvenes, alcanzando los menores de 18 años al 56,8% del total de la población favorecida. El plan tuvo efectos en los ingresos de los hogares, y logró reducir la indigencia. Sin embargo, según plantea Arim, “no cumplió otros objetivos más ambiciosos”, como por ejemplo, la disminución en la desigual distribución del ingreso en Uruguay. El PANES dejó de existir en diciembre de 2007. Además, como plantea Labat, “el desempeño en cuanto a transferencias dentro del PANES (ingreso ciudadano) fue excelente, pero el resto de las prestaciones no lo fueron” (Entrevista Labat, 2010).

Como había planteado en el programa de gobierno de Vázquez, el PANES era un plan con una duración definida que buscaba, fundamentalmente, contener la grave situación social que vivía el país producto de la crisis del año 2002. Para continuar con los beneficios del PANES y ampliar la población objetivo, el gobierno diseña el Plan de Equidad iniciativa de mediano y largo plazo buscaba cubrir a 330 mil personas menores de 18 años en 2008 y 500 mil en 2009. Además, se planteaba una meta más ambiciosa: reconfigurar el sistema de protección social que, debido a las modificaciones sufridas por el mercado del empleo y la familia, dos de los agentes encargados de la integración social en las sociedades modernas, debía ser revisado. Buscaba ser una “posibilidad de discutir en términos de prospectiva, de proyección, de plazos, de pensar Uruguay a 10 años, a 15 años, a 20 años y no sólo con una mirada de corto plazo” (Mirza, 2010).

Este plan obligaba al gobierno a realizar un conjunto de modificaciones sustantivas que obligaban a revisar políticamente los parámetros de distribución de bienestar y las líneas de acción públicamente instituida (MIDES, 2010b) apoyadas en los mencionados agentes. Para ello, el PANES tenía dos dimensiones: por una parte, los componentes estructurales de la matriz de protección social, y por otra, los componentes de la red de asistencia e integración social. El nuevo régimen de Asignaciones Familiares se plantea en el contexto de esta red, como una forma de utilizar una herramienta de amplia historia en Uruguay en reemplazo del programa de Ingreso Ciudadano, un instrumento cuestionado por la oposición, que funcionaba de manera paralela a la ley vigente de asignación familiar y que tenía una fecha de término delimitada previamente por la normativa legal que regía al PANES.

Cuando el Presidente de la República instala la discusión respecto del Plan de Equidad, que regiría después del término del PANES, se plantea una reforma del régimen de asignaciones familiares que incorpora lo que se había hecho previamente con el Ingreso Ciudadano. Este no generaba consenso en los actores de los partidos de la oposición respecto de su permanencia en el tiempo, por considerarlo poco eficaz, y que no cumplía con los objetivos del programa (Bango, 2010). Por estos motivos se decide “adaptar” un instrumento ya conocido por todos los actores, como es el régimen de asignaciones familiares, incorporándole algunas de las prácticas relacionadas al programa Ingreso Ciudadano, y articulándolo en el conjunto de reformas al sistema de protección social. Es importante destacar que el peso histórico de las asignaciones familiares respecto del Ingreso Ciudadano fue fundamental para su reforma e incorporación dentro del planteamiento a largo plazo del Plan Equidad. En este contexto surge el último cuerpo legal de reforma al sistema de asignaciones familiares que fue aprobado en diciembre de 2007.

Para Bango era esencial terminar con los “parchecitos” que se habían hecho a los anteriores cuerpos legales, y definir un nuevo sistema de asignaciones familiares no contributivas, no sólo para la gente que está en el mercado formal, sino ampliarlo a quienes se encontraban bajo la línea de la pobreza (Bango, 2010). Un régimen de asignaciones familiares “*que se plantee en la perspectiva de alcanzar la totalidad de los hogares en situación de pobreza, es decir, todos los niños y adolescentes que nacen y crecen en familias en esta condición de pobreza*” (Mirza, 2010).

La Ley N° 18.227 sobre Asignaciones Familiares establece un “nuevo sistema de asignaciones familiares, que consiste en prestaciones monetarias a servirse mensualmente por el Banco de Previsión Social (BPS), en beneficio de niños y adolescentes (...), y que integren hogares<sup>3</sup> en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con dicho instituto” (Ley N°18.227, 2007). Tiene como objetivos principales el alivio de la pobreza y la retención escolar, especialmente en el ciclo secundario, además de la reducción del trabajo infantil (De Melo y Vigorito, 2007).

Establece que, para ser administrador del beneficio, dentro del hogar tenía preferencia la mujer y modificó los montos de la prestación, estableciendo un monto base para los niños que asisten a primaria, fijado en setecientos pesos uruguayos, y de mil pesos uruguayos para los que asistan a la secundaria. En caso de existir más de un beneficiario, el total de prestaciones que por este concepto recibirá el hogar será el resultado de multiplicarla base de 700 pesos uruguayos por 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 ellos<sup>4</sup>.

A dicha transferencia también se le suma como beneficio adicional la tarjeta alimentaria para los niños y adolescentes que se sitúan en torno de la línea de la indigencia. Los períodos que cubre el beneficio son los mismos de la Ley N° 17.758.

---

<sup>3</sup> La presente Ley, define en su artículo 2° como hogar “el núcleo integrado por dos o más personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y constituyen una familia o una unidad similar a la familia” [en línea] <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18227&Anchor=>.

<sup>4</sup> Asignaciones Familiares =  $700 \times (nb0,6) + 300 \times (nm0,6)$ .

Plantea que para obtener el beneficio deben acreditarse en el BPS los siguientes requisitos o condicionalidades: ingresos y composición del hogar que integra el beneficiario, elementos que caractericen a dicho hogar como en situación de vulnerabilidad socioeconómica, inscripción y concurrencia del beneficiario al sistema escolar y a controles médicos, y que los menores con discapacidad deben obtener un certificado que acredite su condición. Estos certificados deben ser expendidos por los servicios médicos del BPS. Para monitorear el cumplimiento de estos requerimientos, el BPS ocupó la base de datos que el MIDES confeccionó en el periodo de aplicación del PANES, además de otras atribuciones estipuladas en el artículo 8° de la ley. Esta prestación es incompatible con el salario familiar otorgado por la Ley N°12.801; además se derogan el Decreto-ley N°15.084 y la Ley N°17.474, para así unificar el sistema de asignaciones familiares. Los beneficiarios de estas últimas leyes siguen percibiendo el mismo monto que hasta ese momento.

El nuevo sistema de asignaciones familiares profundizó los cambios instaurados en 1999 y 2004 en tanto desligó la titularidad del beneficio de requisitos contributivos y los ligó a una condición de vulnerabilidad, sobre todo en la infancia (Arim, Cruces y Vigorito, 2009).

Se estima que a fines de 2009 ingresaron al nuevo sistema de protección social unos 400.000 niños, lo que amplió la cobertura que existía con los antiguos cuerpos legales. De estos niños, aproximadamente once mil se incorporaron al nuevo sistema de asignaciones familiares. Sin embargo, no se logró alcanzar la meta del gobierno, que era de 500.000 niños ingresados al nuevo sistema, puesto que, como disminuyó la pobreza, el algoritmo que se utilizaba para ingresar al sistema dejó de ser efectivo (Murro, 2010).

Los datos registrados a lo largo del tiempo respecto de la seguridad social sugieren que con las legislaciones anteriores, el impacto en la pobreza y desigualdad del sistema fue limitado, principalmente por la magnitud de los montos entregados (Vigorito, 2005). Con el nuevo régimen, sumado a las medidas ejecutadas en el PANES y el Plan Equidad, se puede observar un avance en el combate a la pobreza. Sin embargo, la redistribución del ingreso sigue siendo la gran tarea pendiente del país, puesto que las transferencias monetarias no han producido un gran impacto en este tema, debido a que los montos recibidos por los hogares más vulnerables en el sistema aún son bajos.

## **B. Tramitación de la Ley de Asignaciones Familiares**

Con relación a la tramitación de la Ley de Asignaciones Familiares, ésta entró a la Cámara de Senadores el 4 de septiembre de 2007. Entre los motivos principales de la reforma, se mencionaba la necesidad de cambios en el sistema actual de protección social debido había las insuficiencias y debilidades en la prestación de beneficios, hecho que se constató a través de los distintos programas del PANES.

El proyecto pasó directamente a la Cámara de Senadores, y el 11 del mismo mes entra a discusión a la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social<sup>5</sup>. Después de dos meses esta comisión empieza a discutir el proyecto con la Ministra de Desarrollo Social introduciendo algunas modificaciones.

El 28 de noviembre, la comisión aprueba el texto sustitutivo, en el cual 13 de los 15 artículos son aprobados por unanimidad, y los restantes, aprobados con modificaciones principalmente de redacción, sin alterar el espíritu del cuerpo legal. El 04 de diciembre del mismo año, se presenta solamente una modificación a la Asamblea: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso siguiente, quienes al 31 de diciembre de 2007 sean beneficiarios de prestaciones concedidas al amparo de las leyes que se derogan, continuarán percibiendo una asignación equivalente a la que recibirían de haberse mantenido vigentes las mismas, hasta que el Banco de Previsión Social se expida respecto de

---

<sup>5</sup> Esta comisión estaba conformada por los senadores Susana Dalmás, Francisco Gallinal, Eduardo Lorier, Luis Oliver, Isaac Alfie y Víctor Vaillant.

si tienen o no derecho a la establecida por esta ley. No obstante, si estuvieren comprendidos en lo previsto por el inciso segundo de este artículo y no se hubiese formulado la correspondiente solicitud de amparo antes del 1° de julio de 2008, continuarán percibiendo la referida asignación equivalente sólo hasta el 30 de junio de 2008” (Acta Asamblea Nacional, 2007). Realizada esta modificación, el texto es aprobado por la Cámara de Senadores.

El día 11 de diciembre del 2007 ingresa a la Cámara de Representantes y al día siguiente entra a la Comisión de Seguridad Social<sup>6</sup> que la aprueba por unanimidad, destacando el senador Abdala que este proyecto subsanaba los problemas que ellos objetaban en el programa Ingreso Ciudadano del PANES (respecto al monto de las prestaciones por hijo en cada hogar vulnerable).

El 22 de diciembre el poder ejecutivo promulgó la ley que comenzó a regir el 1° de enero de 2008.

### C. Principales debates y ámbitos de negociación

La tramitación de la ley fue rápida y aprobada por unanimidad en ambas cámaras del Parlamento. En opinión de Julio Bango, *“hubo dos cosas que ayudaron: la instalación de una instancia de diálogo de la seguridad social, con la participación de todos los partidos, los organismos estatales que tenían que ver con la materia, las organizaciones sociales, civiles, sindicales y los medios de comunicación, y se puso en discusión el régimen de seguridad social total del país; de este dialogo salieron las iniciativas de la Ley de Asignaciones Familiares, el cambio en el seguro de desempleo y ayudas a la vejez [...] y otra cosa fue que entre 2005 y 2007 se generó el mecanismo de Ingreso Ciudadano, como transferencia no contributiva que estuviera en base al criterio de pobreza”* (Entrevista Bango, 2010).

Además, para impulsar los programas que estaban contenidos dentro del PANES, el gobierno, sus ministerios y entes autónomos lograron realizar un efectivo trabajo conjunto de coordinación.

Entre los argumentos esgrimidos a favor del proyecto en el Senado se cuentan los del senador Lorier (FA), quien planteó que era de vital importancia aprobar esta ley, como parte fundamental del Plan Equidad, puesto que ésta profundizaba la cobertura del actual sistema y lo ampliaba a quienes, teniendo las condiciones, no podían acceder al beneficio. Para el senador Alfie (PC), faltó un poco más de reflexión en la comisión sobre la ley y planteó que *“la ley tiene ciertas mejoras en materia de incentivos de la prestación, que nos hubiera gustado fueran complementadas con alicientes en materia de edades. ¿Cuál es la mejora básica en incentivos de la prestación? Consiste en que se paga más a un beneficiario que curse enseñanza secundaria que aquel que esté en primaria y, además, a medida que crece el número de los beneficiarios de los hogares —o sea, el número de hijos— la prestación promedio va disminuyendo rápidamente, como forma de no incentivar el tener muchos hijos para recibirla”* (Senado, 2007). Así, planteaba que el modo de cálculo de la prestación *“debió ser general y no dejarlo restringido a determinadas personas, que son las que se incorporaron con las últimas dos leyes. ¿Por qué? Porque, en realidad, la enorme mayoría de quienes trabajan en el sector formal, que perciben un sueldo un poco mejor pero, como todos sabemos, tampoco son gran cosa, deberían tener este aumento del beneficio, pues estaríamos protegiendo más a la clase media”* (Senado, 2007).

El senador Gallinal (PN) planteó que su partido apoyaría la iniciativa por la relevancia que tiene en la historia de Uruguay el sistema de seguridad social, destacando la profundización de la misión educacional de las asignaciones familiares, y el aumento de la cobertura a los menores en condiciones de vulnerabilidad. Mientras que el senador Long (PN), junto con las senadoras Percovich (PC) y Dalmás (FA), plantearon la necesidad de profundizar en la legislación sobre discapacidad, que se ha mantenido sin cambios en su asignación. Como parte de los avances que ha hecho el gobierno en este tema, Dalmás también destacó el cambio en la definición de pobreza que da el Plan de Equidad y en especial esta ley.

---

<sup>6</sup> Integrada por los diputados Daniel Bianchi (PC), Pablo Abdala (PN), José Luis Blasina (FA, del sector PS) y Esteban Pérez (FA, del sector MPP).

En ese contexto de mayorías legislativas favorables al gobierno en turno, el apoyo de otras fuerzas políticas no era indispensable para modificar el estatus quo. No obstante, el gobierno logró, mediante la presentación del proyecto centrado en una reforma de las asignaciones familiares, reunir apoyos adicionales para reemplazar al programa emergente *Ingreso Ciudadano* con un mecanismo permanente de transferencias a las familias más pobres.





## **II. Actores, prácticas y estrategias, factores y marcos conceptuales en la nueva ley de asignaciones familiares**

Como se ha señalado, el proceso que llevó a la reforma de las asignaciones familiares en Uruguay es inseparable del proceso de implementación del PANES y su transición y transformación en el marco del Plan Equidad. Por tanto, es en ese horizonte temporal que se desenvuelven los principales actores, factores, estrategias y prácticas, y los marcos conceptuales que se describen a continuación<sup>7</sup>.

### **A. Los actores**

Los actores son los partícipes, con mayor o menor influencia, del proceso, en el cual defienden, promueven o se oponen a las políticas e iniciativas que están en debate en un momento dado. Buscan tener influencia sobre los distintos momentos del proceso y su desenlace, con el fin de ver reflejados sus intereses u opiniones dentro de la toma final de decisiones, que dará forma definitiva a la política pública.

En el caso estudiado, son considerados como actores las personas e instituciones involucradas en el proceso de la nueva Ley de Asignaciones Familiares de Uruguay, promulgada en diciembre de 2007 en el marco del Plan Equidad impulsado por el gobierno de Tabaré Vázquez. Para poder analizarlos, en primer lugar se catalogan según su capacidad de decisión formal dentro de la reforma a las asignaciones familiares. Posteriormente, se identifican aquellos que mantienen intereses específicos en el proceso, es decir, sin mayor capacidad de decisión formal, pero con motivaciones e intereses diversos para participar. Por último, se identifican los actores de contexto, los que poseen un rol de observadores y constituyen puntos de referencia para los demás actores dentro del proceso, tomando posición, opinando y aportando elementos indirectamente, sin estar directamente involucrados en el proceso formal.

---

<sup>7</sup> Ver documento anexo “El surgimiento de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis”

## CUADRO 2

### CATEGORÍAS DE ACTORES

Categorías de actores	Actores identificados
Con capacidad de decisión	Presidencia de la República, Ministra de Desarrollo Social, ministros de los sectores involucrados en la reforma (Salud, Educación, Economía), Gabinete Social, Consejo Nacional de Políticas Sociales, Director del Banco de Previsión Social (BPS).
Con interés	Parlamentarios de la coalición de gobierno, parlamentarios del bloque opositor, partidos políticos, gremios, Universidad de la República (Instituto de Economía y Facultad de Ciencias Sociales).
De contexto	Medios de comunicación social, opinión pública.

Fuente: Elaboración propia.

Esta clasificación general permite organizar los tipos de actores presentes en el proceso, dependiendo de su involucramiento en la reforma. Sin embargo, estos adquieren mayor o menor importancia relativa según el momento en el que intervienen. Dentro de este proceso se pueden distinguir cuatro etapas: la instalación del debate de la extensión de los beneficios monetarios del programa Ingreso Ciudadano, el cual estaba inserto en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES); el delineamiento de lo que constituiría el Plan Equidad como extensión del PANES y como articulador de reformas sociales que plantearía el gobierno; el diseño de la nueva Ley de Asignaciones Familiares como continuador del programa Ingreso Ciudadano y como reforma al actual sistema; y finalmente, el debate en el Parlamento respecto de esta nueva legislación, para su posterior aprobación por unanimidad.

## 1. Presidencia de la República

En este caso, el Presidente Tabaré Vázquez ejerció un doble papel: por un lado, como cabeza del gobierno y titular del poder ejecutivo y, por otro, como líder histórico de la coalición oficialista.

Entre los lineamientos que enmarcaron el planteamiento programático del Frente Amplio destacaba la estrategia “Uruguay Social”, la cual estaba respaldada por un equipo de asesores técnicos, en especial los miembros del Gabinete Social y economistas de la Universidad de la República. Las transferencias monetarias eran parte de esta iniciativa en una primera instancia a través del PANES (Ingreso Ciudadano), para luego incluirse la reforma de las Asignaciones Familiares, en el contexto de la implementación del Plan Equidad, como transferencia monetaria enfocada en los más pobres.

Para el caso analizado se debe tomar en cuenta que, apoyado en su equipo técnico, el presidente promulgó las iniciativas personalmente, puesto que en su calidad de cabeza del poder ejecutivo tenía facultades de colegislador y era el líder del Frente Amplio (FA). Un elemento que fortaleció su capacidad de liderazgo fue su gran respaldo popular, reflejado en las encuestas al final de su mandato que, en diciembre de 2009, mostraban una adhesión del 80%, según la empresa Factum. Esto ayudó a que no fuera necesario que cada proyecto se negociara con la oposición, ya que el FA tenía mayoría parlamentaria, sino que las iniciativas más importantes se sometieran a discusión entre los diversos actores; ello, principalmente en el caso de las referidas a la reforma tributaria, donde la oposición endureció bastante su postura, por lo que hubo que introducir cambios al proyecto.

## 2. El Gabinete Social

Entre los actores relevantes del proceso, se debe considerar al Gabinete Social, conformado por los ministros de Desarrollo Social, que ejerce como presidente del gabinete, Economía, Educación, Trabajo, Salud Pública, Turismo, Vivienda, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y el Presidente del Consejo de Intendentes. Este gabinete, que se reúne una vez al mes, es el encargado de coordinar las distintas políticas sectoriales relacionadas con los temas sociales abordados por el gobierno. Estos actores tienen capacidad de decisión, pues son los que llevan a cabo el proceso de elaboración de la nueva Ley de Asignaciones Familiares.

Una de las características de la conformación del gabinete de Tabaré Vázquez es que se buscó equilibrar las distintas tendencias del Frente Amplio, eligiendo a cada jefe de las mismas para que ocuparan cargos ministeriales o dentro del Parlamento de modo de lograr cierta disciplina partidaria dentro del gobierno.

Las limitaciones relativas a estos actores tienen que ver con la importancia de cada ministerio dentro del contexto del Plan Equidad, y su peso específico en el gabinete de Tabaré Vázquez.

En el caso del Ministerio de Desarrollo Social, este estaba dirigido por la ex senadora comunista Marina Arismendi y su viceministra Ana Olivera. La primera se destacó en la formulación e implementación del PANES, donde comenzó trabajando desde cero, sin una estructura, pero con una misión definida desde el programa de gobierno del Frente Amplio, logrando construir legitimidad ante la opinión pública en el ámbito de las políticas sociales durante el diseño e implementación del Plan Equidad. Más adelante no tuvo el peso político del inicio, producto de las propias debilidades estructurales de su cartera, pues no tenía una organización burocrática clara, además de que las reformas que se llevaron a cabo requerían la experiencia, recursos y apoyo de los ministerios sectoriales, lo que le restó protagonismo en el proceso, dejando al frente a otros actores, como el Banco de Previsión Social y el Ministerio de Economía. A pesar de ello, el MIDES y su ministra, como presidenta del Gabinete Social, es el encargado de articular y darle seguimiento a los distintos programas y reformas que convergen en el Plan Equidad, entre éstas el nuevo régimen de asignaciones familiares, por lo cual se puede definir como un actor con capacidad de decisión en el proceso. Además, se debe destacar el apoyo prestado por el propio Tabaré Vázquez al nuevo ministerio, no sólo en su calidad de Presidente de la República, sino también como líder del Frente Amplio, lo que otorgó un importante piso político a la propuesta. Además contó con el respaldo de distintas organizaciones de la sociedad civil ligadas al mundo del trabajo.

Otro actor con capacidad de decisión en este proceso es el Ministerio de Economía, el cual, en coordinación con el Banco de Previsión Social, pasó a ser un actor gravitante del proceso. Danilo Astori, el entonces ministro, era dirigente de uno de los sectores que compone el Frente Amplio (Asamblea Uruguay) y tenía una gran cercanía con el Presidente, lo que le daba mayor capacidad de influir en las decisiones respecto de las nuevas políticas sociales planteadas. Sin embargo, su visión respecto del manejo de la política económica, más inclinada a la restricción fiscal, le provocó roces con otros sectores del conglomerado oficialista.

### **3. El Banco de Previsión Social (BPS)**

El Banco de Previsión Social, dirigido entonces por Ernesto Murro, quien provenía del mundo sindical, tuvo un rol clave en el emprendimiento, tanto del PANES, como del Plan Equidad. Su rol histórico dentro del sistema de protección social del país, unido a su experiencia y el manejo de información, lo situó como un actor relevante. Más aún, puesto que poseía la estructura burocrática sólida de la cual carecía el recién creado Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

En el contexto del PANES, el BPS cumplió un rol de proveedor de información al MIDES, además de ser el organismo que entregaba las transferencias monetarias a la población (Ingreso Ciudadano) y controlaba las condicionalidades de los mismos. Esta función fue vital para la futura implementación del Plan Equidad y la formulación de la nueva Ley de Asignaciones Familiares.

Durante la implementación del PANES y el diseño del Plan Equidad, los criterios técnicos del BPS tuvieron que enfrentarse a la visión de los investigadores de la Universidad de la República y a los planteos del Gabinete Social, respecto de la forma de aplicar y distribuir los beneficios de ambos planes, y de sus criterios de asignación como, por ejemplo, las definiciones técnicas sobre las características de la vivienda o el re-calibramiento de la fórmula algorítmica para ingresar a los beneficiarios, entre otros. En una primera instancia se logró llegar a un consenso entre estos actores. Pero durante la formulación del Plan Equidad, el BPS cobró un papel más relevante respecto de la academia, debido a su larga experiencia en la materia, desplazando la colaboración de los

investigadores del Instituto de Economía de la Universidad de la República a proyectos más puntuales y acotados (Mirza, 2010 y Arim, Vigorito, 2010).

#### 4. Parlamento y partidos políticos

Los partidos políticos tienen influencia en distintas áreas, ya sea a nivel parlamentario o en las bancadas oficialista y de oposición, así como en organizaciones del Estado, como el directorio del BPS, y a nivel de la sociedad civil organizada, la Central Única de Trabajadores, el sindicato de jubilados y pensionistas y las asociaciones que aglutinan a los distintos empresarios del país.

En el caso de la discusión parlamentaria, tanto los senadores como los diputados actuaron de manera relativamente disciplinada respecto de la organización partidista a la que pertenecían: el oficialismo en el marco del Frente Amplio, y la oposición conformada por los Partidos Nacional y Colorado. Dentro del Frente Amplio (y del mismo Senado), el sector con mayor cantidad de votación senatorial fue el Movimiento de Participación Popular (MPP), con seis representantes, por lo cual, dentro de la bancada frenteamplista y del Parlamento, tuvo una mayor capacidad de decisión en la discusión de la ley.

El proceso de discusión de la ley estuvo marcado por el consenso de los distintos actores, tanto de oposición como oficialistas, respecto de la importancia de modificar la legislación vigente para dirigir la prestación hacia los más vulnerables que iban a perder el Ingreso Ciudadano como transferencia monetaria mensual. Por tanto, los principales problemas de tramitación estuvieron referidos a algunos aspectos de forma del cuerpo legal, tales como mayores precisiones en algunos artículos, o la forma de cálculo de la prestación según el número de hijos en cada familia. Estos argumentos fueron planteados por los parlamentarios de partidos opositores. A pesar de ello, el Frente Amplio poseía la mayoría parlamentaria para aprobar el proyecto, en caso de que fracasara la discusión en las comisiones de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado, y de Seguridad Social de la Cámara de Representantes. Sin embargo, esto no fue necesario, ya que el proyecto de asignaciones familiares fue aprobado por unanimidad por ambas comisiones, debido al impacto que habían tenido en la opinión pública las políticas de seguridad social impulsadas por el gobierno.

Durante el gobierno de Tabaré Vázquez, existieron problemas de liderazgo dentro del Frente Amplio, principalmente entre las tendencias con más presencia en el Parlamento y el Gabinete, es decir, el PS y el MPP, tensiones que se trasladaron a las elecciones internas para el candidato presidencial del bloque, y que dejaron como ganador a José Mujica (MPP), quien incluyó en la fórmula electoral al perdedor, el socialista Danilo Astori. Sin embargo, esto no impidió el alineamiento del bloque para impulsar las distintas iniciativas contempladas en el Plan Equidad, puesto que su principal objetivo, más allá de las disputas internas, era “reajustar las políticas sociales, imprimiéndoles (...) una lógica universalista e integral” (Midaglia y Antia, 2007).

#### 5. Organizaciones sociales

Las organizaciones sociales, principalmente las ligadas al mundo del trabajo como la CGT y el sindicato de jubilados, fueron los encargados de plantear las inquietudes y demandas de sus afiliados respecto de las modificaciones al sistema de seguridad social que se venían realizando. Estas organizaciones canalizaron sus demandas a través de los partidos políticos (principalmente el Frente Amplio) y a través de los distintos diálogos sociales realizados por el gobierno, con el fin de informarse y consensuar una posición respecto del tema.

Es en esta instancia donde estos actores ven cómo un instrumento ligado históricamente al mundo del trabajo, es decir, las Asignaciones Familiares, se dirige hacia la población pobre, —siendo los principales beneficiarios los niños, y de cierta manera, las mujeres jefas de hogar— y cómo los montos de las prestaciones aumentan respecto de las últimas leyes en la materia.

## 6. Universidad de la República

La asociación entre el MIDES y el Instituto de Economía de la Universidad de la República abrió un importante espacio de colaboración entre los organismos técnicos del gobierno de Tabaré Vázquez y los investigadores de la academia, en una alianza que logró sacar adelante el PANES. Esa alianza se concretó en el trabajo en terreno que hicieron los estudiantes e investigadores de la U. de la República en el territorio uruguayo, y de la formulación del algoritmo a través del cual se eligió a los beneficiarios del plan.

Esta asociación, que empezó con una mirada crítica respecto del trabajo de ambas partes, logró algo inédito en la historia de Uruguay: un acercamiento entre el mundo académico y el mundo político respecto de cómo debían formularse e implementarse las políticas sociales en el país, destacando el importante aporte que los primeros pueden realizar a la labor gubernamental.

Sin embargo, esta alianza no se prolongó en el tiempo de la manera como se había hecho en la implementación del PANES; los investigadores pasaron de ser actores interesados a ser actores de contexto, puesto que su injerencia en la implementación del Plan Equidad (no así en su diseño, donde fueron consultados por el MIDES) fue menor, y varios de sus representantes actualmente mantienen una posición crítica respecto del manejo del Plan Equidad y del manejo en la agenda pública de la reforma de Asignaciones Familiares, respecto de otras políticas impulsadas por el actual gobierno de José Mujica, como el Plan Juntos.

A pesar de esto, en la actualidad, los actores del mundo académico colaboran en proyectos específicos relacionados con la materia, ya sea como investigadores, o involucrados directamente en el aparato burocrático.

## 7. Opinión pública

Más que un actor, la opinión pública conforma un conjunto heterogéneo de actores que dirigen sus acciones y estrategias de marketing político, principalmente, hacia la aprobación de la ciudadanía para continuar o reemplazar programas y estructuras gubernamentales. Estos actores son, principalmente, los medios de comunicación y la ciudadanía.

Antes de abordar la discusión legislativa de la reforma, con el objetivo de socializarla, el gobierno impulsó un diálogo sobre el tema, en el cual se convocó a numerosos sectores sociales, políticos y de la sociedad civil. Por lo tanto, la propuesta de cambio de legislación gozaba de un apoyo considerable en la opinión pública al momento de iniciarse la discusión parlamentaria.

## B. Las prácticas y estrategias

Las prácticas y estrategias se entienden como las formas concretas y recurrentes como los actores realizan su actividad política, es decir, los procedimientos políticos reales, tanto en instancias de decisión formales como informales. Por ende, ello alude a las interrelaciones que se dan entre los actores dentro de un proceso político, los mecanismos, discursos y decisiones que se toman en un escenario determinado. Se trata en especial de las formas y foros recurrentes de interacción política en un contexto específico, dentro de las cuales los actores definen estrategias puntuales.

### 1. Tipos de mediación al interior del Estado y frente a los actores y coaliciones en conflicto

Los tipos de mediación constituyen prácticas recurrentes en las que transcurre la interacción entre actores dentro del Estado y entre éstos y otros actores políticos, sociales y económicos. De las distintas iniciativas que impulsa el poder ejecutivo, destacan como foros el Parlamento o del mismo Gabinete. En especial, los actores de los ministerios que conforman el Gabinete Social lograron llegar

a consensos respecto de las materias que componían el Plan Equidad, no así respecto a temas relacionados con el ajuste fiscal que impulsaba el Ministerio de Economía; por ello, para llevar adelante las distintas iniciativas se requirió una serie de negociaciones entre los actores.

Dentro de esta lógica también deben tomarse en consideración los mecanismos de mediación al interior del conglomerado oficialista. Dentro del Frente Amplio, la facción que representaba el MPP poseía mayoría parlamentaria, además de un pre-candidato presidencial (José Mujica) con un amplio apoyo dentro del partido, y que entraría a la contienda electoral en el año 2008, después de la reestructuración del gabinete ministerial en ese mismo año. Sin embargo, este precandidato no contaba con el apoyo del presidente Vázquez, quien le dio su apoyo explícito a su ministro de Economía, Danilo Astori (PS), que a su vez no contaba con el apoyo mayoritario del Frente Amplio y que, finalmente, terminó perdiendo las elecciones primarias frente a Mujica en junio de 2009. A pesar de estas diferencias alusivas a temas de liderazgo y sucesión entre los distintos sectores del oficialismo, se llegó a un consenso respecto de la importancia de apoyar e impulsar las iniciativas sociales ligadas al Plan Equidad, entre éstas, el nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, por lo cual el MPP y las demás tendencias del Frente Amplio respaldaron por unanimidad la sustitución del antiguo régimen por la nueva legislación.

## **2. Contactos informales, y representación de intereses sectoriales o corporativos mediante operaciones que están fuera de la normativa creada para ese fin (mecanismos de presión)**

La representación de intereses corporativos al margen de la normativa (corporativismo), así como acciones de “lobby” por parte de diversos actores políticos, sociales y económicos, constituyen procesos que pueden influenciar el proceso de generación de políticas. En el caso uruguayo, el “lobby” se maneja desde la informalidad, puesto que no hay una legislación que regule la materia.

En este proyecto de ley en particular, el lobby no se expresó públicamente, pero fue ejercido principalmente por organismos sindicales (como la PIT-CGT), organizaciones de la sociedad civil y las facciones de izquierda que componen el Frente Amplio. Asimismo, en el caso estudiado, previo a abordar la discusión legislativa de la reforma, el gobierno había impulsado un diálogo sobre el tema al que se convocó a los distintos partidos políticos, a organismos del Estado y la sociedad civil y a los medios de comunicación, entre otros. Gracias a esto, la propuesta de cambio de legislación gozaba de un apoyo considerable en la opinión pública al momento de iniciarse la discusión parlamentaria.

Finalmente, una práctica informal detectada en el proceso es la relación entre el mundo académico y el gobierno respecto a la formulación de la ley. Para plantear los requerimientos que debe tener la legislación se utiliza parte de los datos recogidos por los investigadores de la Universidad de la República; el cuerpo legislativo que deberá pasar por el mecanismo formal del poder legislativo se redacta con base en ese diálogo previo entre autoridades con capacidad de decisión y los investigadores. Los actores de la academia logran vincularse con el poder político no sólo desde el ámbito netamente del estudio, sino que también ingresan al aparato burocrático, especialmente el MIDES, donde buscan volcar sus conocimientos al ámbito político. Esta vinculación tiene una esfera formal, en lo que se refiere a los estudios previos realizados, y una informal en donde, con sus conocimientos, buscan influenciar a los órganos técnicos del gobierno.

## **3. Configuración de actores, formación de coaliciones y estrategias de negociación y de movilización de recursos**

El proceso de promulgación de la nueva Ley de Asignaciones Familiares en Uruguay puede identificarse una serie de mecanismos, acciones y actores, estrechamente interrelacionados, dentro de un escenario, tanto formal como informal. Muchas de las decisiones que incidieron en la reforma de las asignaciones se encausaron dentro de un escenario formal, tal como fue la discusión dentro del Gabinete Social, y el debate parlamentario. Sin embargo, una serie de discusiones quedaron fuera del ámbito formal jerarquizado. Un ejemplo de esto son los diálogos previos que se dieron entre

organismos del Estado, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, como sindicatos, la Central Única de Trabajadores, las organizaciones de jubilados y pensionistas, los medios de comunicación y la opinión pública. Estos diálogos, que constituyen una de las principales características de la democracia uruguaya, esto es, una sociedad civil en constante retroalimentación con sus autoridades, quedan fuera de la lógica formal del proceso de formulación de políticas sociales, como es el caso del tema de este documento. Esto se puede considerar como una práctica informal establecida dentro de la política uruguaya, puesto que, a pesar de no ser un procedimiento formal, es capaz de construir opiniones vinculantes al tema en análisis, y esta reforma no fue la excepción. En este ámbito se puede destacar el papel de los partidos políticos, los que a través de su influencia en los cargos gubernamentales y en el Parlamento logran impulsar sus decisiones de partido en las políticas de gobierno. Esta práctica, sin tener una manera formal de operar, es parte de los mecanismos de influencia de los partidos en la reforma de las asignaciones familiares.

También deben considerarse las lógicas de negociación que se plantean dentro de la discusión parlamentaria. Hay que tomar en cuenta que, cuando el proyecto ingresa al Parlamento, ya se había realizado un diálogo previo entre gobierno, partidos políticos y sociedad civil, por lo que ya contaba con una legitimidad dada por el apoyo popular y por los importantes resultados previos que habían arrojado, tanto el Plan de Emergencia como el programa Ingreso Ciudadano. Por lo tanto, los diálogos fuera del hemiciclo, que entran en la esfera de la negociación informal, no fueron necesarios por parte de la bancada oficialista, ya que la propuesta estaba legitimada desde antes, lo que se tradujo en la aprobación unánime en ambas cámaras del Parlamento. Además, las Asignaciones Familiares como instrumento de transferencia monetaria ya estaba consolidado en el tiempo, producto de su importancia histórica ligada al mundo del trabajo, por lo tanto la bancada opositora no tuvo mayores reparos, a diferencia de lo que había ocurrido con su antecesor, el programa Ingreso Ciudadano.

#### **4. Elaboración de discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos como base para la consecución de intereses políticos o sectoriales**

Los distintos actores del proceso buscan darle legitimidad a sus posturas y propuestas por medio de un discurso técnico en el cual se privilegia la entrega de información a la opinión pública. En este esquema, el gobierno de Vázquez se apoyó en la amplia experiencia que en la materia tenía el Banco de Previsión Social, además de los estudios realizados por el Instituto de Economía de la Universidad de la República y los análisis de los profesionales técnicos del MIDES. Todo esto con una visión de lo que debía ser la matriz de protección social que venía condicionada por los lineamientos de la coalición oficialista, en el marco del Plan Equidad.

Durante el proceso, el gobierno y el Frente Amplio centraron su discurso más general en términos de recuperar y reposicionar el papel del Estado como garante del bienestar y de la equidad social y refundar los instrumentos para atender a la población en situación de vulnerabilidad. Esto está relacionado con los marcos conceptuales de la reforma, un factor que se aborda más adelante.

#### **5. Manejo de medios e interacción con la opinión pública**

Los medios de comunicación constituyen una vía de contacto e información para la opinión pública acerca de lo que está ocurriendo y da a conocer cómo actúan los representantes políticos. La estrategia comunicacional del gobierno de Vázquez buscaba informar a la ciudadanía acerca de los diversos logros alcanzados por medio de canales formales, como sitios web corporativos, y de medios de comunicación cercanos a su tendencia. La mejoría de los indicadores de seguridad social eran datos centrales de esta difusión.

Esta estrategia también se nutría de la difusión de los diversos diálogos ciudadanos impulsados desde el poder ejecutivo, donde se buscó involucrar a la ciudadanía en los distintos procesos que se estaban gestando.

## **6. Asignación y repartición de los dividendos, reconocimiento y de los costos políticos ante la consecución de una política pública**

Dadas las facultades del poder ejecutivo y la presencia de una mayoría amplia en ambas cámaras, la aprobación de una reforma por consenso no era obligatoria y por ello la búsqueda de acuerdos e incluso algunas concesiones a la oposición en detalles de la reforma fueron destacables. Ahora bien, sí se requería de una amplia mayoría para promulgar *rápidamente* esta iniciativa sin mayores tensiones o polarización. Por otra parte, tras los estragos de la crisis económica y la derrota electoral de la oposición, los costos políticos de asumir una postura distinta respecto de la que venía comunicando el oficialismo en relación con la mejoría de las condiciones de vida de los más desposeídos de Uruguay eran altos; por ello, los partidos políticos de oposición se sumaron a las iniciativas del poder ejecutivo con el objetivo de recibir parte de los dividendos políticos de dichas medidas.

Por su parte, la puesta en marcha de la reforma a las Asignaciones Familiares, junto con las diversas medidas del Plan Equidad, apuntalaron el reconocimiento ciudadano hacia el gobierno de Tabaré Vázquez. De allí que los demás actores también buscaran mostrarse partícipes de estos logros.

### **C. Los factores**

#### **1. Inercias burocráticas y de políticas y/o decisiones previas**

En un proceso de acuerdos o pacto, los factores se refieren a inercias institucionales o circunstanciales que contribuyen o dificultan el logro de un resultado, o una consecuencia, deseada o no por los propios actores. En el caso descrito, algunos factores que desempeñan un papel en la nueva ley se enumeran a continuación.

En primer lugar, las distintas legislaciones anteriores relacionadas con el tema de Asignaciones Familiares constituyen un antecedente de gran importancia. Como instrumento de protección social ligado a la matriz del mercado laboral tenía una larga historia y varias reformas desde 1943 la mantenían como un componente importante dentro de la arquitectura de bienestar social del país (ver anexo 4). La importancia y peso histórico de las Asignaciones Familiares como transferencia monetaria no contributiva vinculada al mundo del trabajo, dentro del antiguo sistema de seguridad social uruguayo, debe considerarse como un factor relevante, pues la presencia de un instrumento legitimado ayudó a lograr un consenso entre los actores del proceso, en especial una vez que éste se reorientó introduciendo nuevas condicionalidades y mecanismos de selección y focalización.

El Plan de Emergencia (PANES) es el otro antecedente inmediato de la Ley, donde se definieron objetivos de política y modalidades de intervención que fueron retomados o continuados en el contexto de la reforma y del Plan Equidad en general. Su éxito como herramienta para superar la emergencia social que se vivía en el país después de la crisis del año 2002, y su aprobación por parte de la opinión pública y los distintos sectores políticos, permitieron al gobierno impulsar su proyecto de reformas estructurales enmarcadas dentro del Plan Equidad. El PANES influye directamente en la reforma del sistema de asignaciones familiares, puesto que uno de sus programas de transferencia monetaria (Ingreso Ciudadano) era una de las piezas vitales del Plan en tanto herramienta para ayudar a la población más vulnerable. Por ello era necesario establecer su continuidad en el tiempo, más allá del contexto de emergencia. Es así como se plantea la idea de transformar el Ingreso Ciudadano en un programa estable, que fuera conocido rápidamente por la población y que tuviera la legitimidad necesaria para ser aprobada con celeridad en el Parlamento, tanto por la bancada oficialista como por la oposición, para construir un nuevo marco de reforma de las asignaciones familiares.

También deben tomarse en cuenta las inercias propias a la historia de las políticas sociales en Uruguay. Ese antecedente ayuda a entender tanto el mantenimiento del característico y fuerte rol estatal en materia social incluso durante las reformas de los años noventa, como la relativa facilidad



con que fue acogido un mayor protagonismo del Estado en materia de protección social, especialmente frente a actores políticos como las estructuras partidarias. Como plantean Castellano y Lanzaro, el resultante de este proceso —la estructura de bienestar legitimada por los partidos políticos— fue el armado de una densa estructura política de contralores institucionales formales e informales que involucraba a la mayoría de los actores colectivos y que a la vez promovió la emergencia de una cultura política en la que el Estado, la Democracia y el Bienestar se presentaban como aspectos políticamente asociados (Midaglia y Antia, 2007). Por lo tanto, a pesar de las diferencias que pudieran existir a nivel ideológico entre los partidos políticos y los distintos gobiernos, los actores involucrados veían en el Estado a un agente con la suficiente autoridad como para tomar las decisiones respecto de la seguridad social, incorporando a todos los actores dentro del proceso.

## 2. Normas y procedimientos existentes para la toma de decisiones

En Uruguay, las iniciativas de ley pueden ser enviadas por el poder ejecutivo o el Parlamento, luego son discutidas por ambas cámaras por separado, aprobadas por la Asamblea General, y después ser sancionada por el Poder Ejecutivo, quien puede promulgarla o vetarla. Es decir, el Ejecutivo posee funciones de co-legislador, y su liderazgo era una condición *sine qua non* para emprender una reforma de tal envergadura. Cabe destacar que en Uruguay la ciudadanía también tiene la opción de presentar proyectos de ley, con el requisito de la firma de 25% de la población inscrita en el servicio electoral.

El proceso legislativo, o el trayecto para la conformación de una ley, están compuestos por cuatro etapas básicas. La primera es la *iniciativa* que se presenta como un proyecto de ley a la Asamblea Nacional, potestad que recae tanto en el poder ejecutivo como el legislativo (por miembros de ambas cámaras), además de la participación ciudadana. Además, la Constitución explicita que se requerirá la iniciativa del poder ejecutivo en todo proyecto de ley que determine exoneraciones tributarias o que fije salarios mínimos o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada<sup>8</sup>.

En una segunda etapa, el proyecto ingresa a la Asamblea donde se inicia la *discusión*. En esta fase el proyecto puede recibir modificaciones, reformas, adiciones o ser desechado, pasando en una primera instancia por la Cámara de Representantes, y si éste aprueba, llega a la Cámara de Senadores. En este proceso los proyectos pueden ingresar a las comisiones de la Cámara de Representantes que tengan relación directa con la materia del proyecto. Ahí se discute en una primera línea, para presentar las modificaciones pertinentes, si fueran necesarias, a la Asamblea para ser votadas. En el caso de las legislaciones relacionadas con protección social, como es el caso de la Ley de Asignaciones Familiares, se discute en la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social para continuar con la siguiente fase de tramitación.

Posteriormente, viene la fase de *promulgación*, por parte del ejecutivo, del proyecto aprobado por el Parlamento. En una primera instancia, un proyecto aprobado puede promulgarse de forma inmediata, pasando a convertirse en ley. No obstante, si después de recibido un proyecto de ley el poder ejecutivo tuviera objeciones lo devolverá con ellas a la Asamblea General dentro del plazo perentorio de diez días. En caso de no existir una aprobación directa e inmediata, ni menos la presentación de modificaciones dentro del plazo de diez días, este proyecto se aprueba como fuerza de ley<sup>9</sup>. Finalmente, luego de ser aprobada por el Ejecutivo, o pasar como Fuerza de ley, debe ser publicado en el Diario Oficial como Ley de la República.

Como se ha explicado antes, para impulsar las reformas al sistema de asignaciones familiares era necesario que existiera una voluntad política para darle continuidad al plan de emergencia y con esto, el comienzo del proceso del Plan Equidad. Las facultades, investidura y poder político de la

---

<sup>8</sup> Constitución de La República Oriental del Uruguay [en línea] <http://www2.factum.edu.uy/document/constit/sec07.html>. Consultado el 5 de enero de 2013.

<sup>9</sup> Op cit. Consultado en la misma fecha.

Presidencia de la República explican en parte la traducción de un acto de voluntad política individual en la apertura de un proceso de reforma que involucra al conjunto del Estado y al legislativo.

La discusión y posterior decisión del Parlamento cobra importancia no solo por su facultad de aprobar o no la nueva legislación, sino por las modificaciones puntuales que tiene facultad de realizar y que solamente pueden ser rechazadas mediante un veto del Ejecutivo. Así, los cambios realizados por las distintas comisiones al cuerpo legal constituyeron un aspecto clave del proceso. En este punto la reforma puede continuar según las directrices presentadas desde el poder ejecutivo o transformarse definitivamente en un proyecto distinto. Como se explica a continuación, las facultades del ejecutivo, legislativo y la correlación de fuerzas en el parlamento explican la trayectoria institucional y la dinámica del proceso de reforma.

### 3. Correlación entre las fuerzas políticas

La principal expresión de la correlación de los sectores políticos son las decisiones que se toman dentro del Parlamento, siguiendo las directrices que cada conglomerado ha definido como actuación dentro del proceso de toma de decisiones.

Durante gran parte de la vida republicana de Uruguay, el sistema político se basó en el bipartidismo, donde el Partido Colorado y el Partido Nacional ejercían conjuntamente el poder; esto ocurría ya fuera a través de la coparticipación (o co-gobierno) o la formación de coaliciones de gobierno por medio de elecciones en las que podía participar más de un candidato por partido, por lo que se tendía a la fragmentación política. A través del tiempo se fueron delimitando las tendencias ideológicas de ambos partidos; a principios del siglo XIX, el Partido Colorado tenía rasgos más liberales, con tendencia anticlerical y ligado a intereses urbanos, mientras que el Partido Nacional poseía un estilo más conservador y de mayor inserción en el medio rural (Guerra, 1999). Ambos partidos eran policlasistas, “tradicionales”, y a medida que transcurrió el tiempo, buscaron atraer a los votantes de centro más que ser partidos con una ideología fuerte. En 1971 se formó el Frente Amplio, el que congregaba a los partidos de izquierda y centro izquierda que se habían formado a lo largo del siglo XX como el Partido Comunista, el Partido Socialista, el Partido Demócrata Cristiano y algunos sectores escindidos del Partido Colorado y del Partido Nacional. A partir de esa fecha, el sistema de partidos pasó a un multipartidismo limitado, en el cual los principales actores políticos seguían siendo los dos antes mencionados. A ellos se agregaron la Unión Cívica, y los llamados “partidos desafiantes”, es decir, el Frente Amplio y, tras el retorno a la democracia, el partido independiente, como escisión del Frente Amplio, el que también tiende a la centro izquierda (Queirolo, 2006).

La Constitución de 1967 estableció un sistema electoral en el cual el Presidente de la República era elegido mediante mayoría simple, donde cada *lema* podía llevar varias candidaturas y en el ámbito parlamentario se daba una representación proporcional mediante el voto múltiple. En el año 1997 se llevó a cabo una reforma constitucional que modificó el sistema electoral. La elección de presidente se organizó mediante el sistema de balotaje con una mayoría absoluta a dos rondas y un solo candidato presidencial por partido. Además, se eliminó el uso del múltiple voto simultáneo, es decir, los *sub-lemas* para la elección de diputados, y se propuso un máximo de dos candidatos a intendente por partido. Finalmente, se separaron las elecciones nacionales de las departamentales, realizándose en dos fechas distintas (las primeras en octubre, y las departamentales en mayo del año siguiente a las elecciones nacionales) (Guerra, 1999).

La primera elección nacional con este sistema, en el año 1999, la ganó el Partido Colorado, luego de llegar a un acuerdo con el Partido Nacional para que este lo apoyara en el balotaje; en primera vuelta, Tabaré Vázquez del Encuentro Progresista-Frente Amplio, había obtenido una mayoría relativa con el 40,1% de los votos. Fue elegido como presidente Jorge Batlle, y el senado quedó compuesto por 12 senadores del EP-FA, 7 del Partido Nacional, 10 del Partido Colorado y 1 de Nuevo Espacio. Por su parte, la cámara de diputados quedó integrada por 40 diputados del EP-FA, 33 colorados, 22 blancos y 4 de Nuevo Espacio.

Esta situación cambió en las elecciones nacionales del año 2004. Por primera vez en su historia, el Frente Amplio, situado en el pacto Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, obtuvo el 50,5% del total de votos emitidos en la primera vuelta, y así alcanzó la presidencia de la República sin necesidad de ir al balotaje. Además, obtuvo 16 de 30 cargos senatoriales, el Partido Nacional obtuvo 11 y el Partido Colorado, 3, y 52 de 99 cargos en la Cámara de Diputados (el Partido Nacional obtuvo 36, el Partido Colorado 10 y el Partido Independiente 1). Con ello, el nuevo gobierno comenzó su primer periodo con mayoría absoluta en ambas cámaras lo que le permitía gobernar sin necesidad de formar coaliciones, con una oposición debilitada y dividida: ello, en especial alusión al Partido Colorado, el que resintió los efectos de la crisis de 2002 y registró una caída de 22 puntos porcentuales respecto a la votación obtenida en la primera vuelta electoral de 1999.

Para evitar discrepancias entre las distintas fracciones del EP-FA-NM, Tabaré Vázquez integró a su gabinete a todos los jefes de las fracciones de su coalición de partidos (el 43% del total del gabinete), lo que significaba que garantizaba el comportamiento legislativo del 88% de la bancada (Buquet y Chasquetti, 2005). En el siguiente cuadro se puede ver la correlación de fuerzas de cada fracción dentro del Frente Amplio, tanto a nivel del poder ejecutivo, como del legislativo:

**CUADRO 3**  
**NIVEL DE INFLUENCIA FRACCIONES DEL FRENTE AMPLIO**

Fracción	Poder ejecutivo (Ministerios)	Poder legislativo (Senado)
Partido Socialista	2005: 3 2008: 4	14,8% (2 escaños)
Partido Comunista	2005: 1 2008: 1	6,2% (1 escaño)
Asamblea Uruguay	2005: 1 2008: 0	17,6% (3 escaños)
Movimiento de Participación Popular	2005: 2 2008: 2	29,2% (6 escaños)
Alianza Progresista	2005: 2 2008: 2	8% (1 escaño)
Vertiente Artiguista	2005: 2 2008: 2	8,9% (1 escaño)
Independientes	2005: 3 2008: 3	
Nuevo Espacio	0	7,7% (1 escaño)

Fuente: Elaboración propia, en base a Buquet, 2009 y Yaffé, 2005.

Vázquez buscó equilibrar la fuerza de cada fracción a través de las designaciones de ministerios, ya que las que poseían mayor influencia en el legislativo (MPP y AU) tenían una menor injerencia en el ejecutivo, y viceversa. Esto ayudó a establecer un equilibrio político dentro de la coalición, lo que disciplinó al conglomerado y promovió la consolidación de Tabaré Vázquez como líder del Frente Amplio<sup>10</sup>.

Entre los principales ejes del gobierno del Frente Amplio, se ubicaba la seguridad social, transformándose en el principal “caballo de batalla” de su gestión. Su plan estrella, el PANES, contó sólo con el apoyo parlamentario del Frente Amplio en ambas cámaras, no así con el de la oposición; de este sector fue blanco de diversas críticas durante su gestión, las que sin embargo fueron atenuándose con el tiempo.

<sup>10</sup> Para mayor información, ver anexos 8 y 9.

Para la aprobación del Plan Equidad, el gobierno contaba con el apoyo de su bancada en el Parlamento, esto en el contexto de la intensa competencia interna dentro del conglomerado para definir quién sería el sucesor de Tabaré Vázquez en las elecciones de 2009. Sin embargo tuvo algunas trabas para implementar las reformas estructurales que formaban parte del Plan Equidad; en el caso de la reforma tributaria, la oposición criticó duramente los cambios, ya que los considera recesivos para la economía e injustos para el contribuyente (Chasquetti, 2008).

En el caso de la reforma de salud, su tramitación también tomó largo tiempo. Ello se debió a la necesidad de construir un consenso entre los sectores de la coalición de gobierno, puesto que los primeros borradores del año 2005 no convencieron ni a la oposición ni a los partidos oficialistas. Durante 2006 se confeccionaron los tres proyectos de ley que compondrían la reforma: la descentralización de servicios de salud, la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA) y la del sistema integrado de salud. Los dos primeros proyectos fueron votados en 2007 con el apoyo de todos los partidos. Sin embargo, debido al grado de discrecionalidad que se otorgaba al Ministerio de Salud Pública y el papel que se reservaba a las mutualistas médicas, principales prestadoras privadas de atención del país, el tercer proyecto generó un amplio debate en torno a la centralidad estatal en el sistema, (Chasquetti, 2008). Para sacar adelante este proyecto fue necesario un amplio acuerdo político entre el equipo económico y el de salud pública del gobierno, pero esto no quitó el costo político que tuvo para el presidente todo el proceso de reforma.

#### **4. Tensiones en torno a la asignación y redistribución de recursos**

Los distintos actores del proceso mantienen posiciones similares respecto de la importancia de las Asignaciones Familiares en los mecanismos de ayuda para la superación de la pobreza más extrema. Sin embargo, la discusión respecto de la asignación de recursos se centró más en la legitimidad del instrumento de transferencias monetarias a utilizar; ello fue así, puesto que el programa Ingreso Ciudadano, instaurado durante la ejecución del PANES, había provocado variadas críticas de la oposición por considerar que los montos eran utilizados con fines distintos para los que fueron destinados por los beneficiarios, además de no favorecer a la clase media, la gran perjudicada por la crisis según los partidos políticos opositores. Con el objetivo de zanjar esas diferencias, el Frente Amplio decide transformar un antiguo instrumento para poder obtener la legitimidad necesaria y reducir las tensiones respecto de las transferencias monetarias.

Un elemento que moderó las tensiones distributivas fue la recuperación económica del periodo que limitó las restricciones presupuestales a la hora de considerar la expansión de cobertura de los beneficios. Sobre todo, el grueso de las tensiones distributivas concernió el proceso de reforma tributaria que realizó el gobierno con el fin de generar un sistema impositivo más progresivo y equitativo así como financiar los requerimientos del Estado (Midaglia y Antía, 2007) y que se saldó con la introducción de un impuesto sobre la renta de las personas físicas.

#### **5. Acontecimientos y percepciones acerca de las prioridades sociales y económicas**

La crisis económica de 2002 abrió una coyuntura que constituye un factor esencial sobre el origen y desenlace del proceso estudiado. En especial, los prolongados efectos sociales de la dicha crisis desestabilizan los equilibrios políticos y desprestigian los instrumentos de política aplicados en 2002-2004, así como las reformas emprendidas en años anteriores, durante las décadas de 1990 y 1980.

Más específicamente, el aumento de los índices de pobreza y desigualdad se tornaron una de las principales razones que explican no solamente el arribo de una nueva coalición al poder, sino también la justificación para las reformas emprendidas en el ámbito de la política social por el nuevo gobierno. En ese contexto de crisis, se fue consolidando un diagnóstico en torno a la creciente infantilización de la pobreza, en especial debido a la situación precaria de hogares con dependientes, cuyos perceptores de ingresos se encontraban excluidos de mecanismos formales de protección social, debido a una mayor informalidad y desempleo, entre otros.

## 6. Capacidades y recursos individuales y colectivos en juego

Para definir las capacidades y recursos de cada uno de los actores del proceso pueden identificarse cuatro etapas que contribuyeron sustantivamente.

En la primera etapa, los diversos actores del gobierno comenzaron a discutir cómo se extenderían los beneficios —especialmente los relacionados a las transferencias monetarias— que la población más vulnerable había alcanzado con el PANES, el que desde un principio tenía un plazo definido de actuación (entre 2005 y 2007). Por ese motivo se hacía necesario diseñar una estrategia para continuar con estas prestaciones e incorporar una serie de reformas que el conglomerado oficialista tenía contempladas en su programa de gobierno, más allá de la contingencia de la emergencia social. En esa primera etapa se generó una discusión entre los órganos técnicos del gobierno, dependientes principalmente de los Ministerios de Desarrollo Social y Economía, además del Banco de Previsión Social, instruidos según los lineamientos planteados desde la Presidencia. También se incorporaron a la discusión los asesores del Instituto de Economía de la Universidad de la República que habían trabajado previamente en el diseño e implementación del PANES, el Consejo Nacional de Políticas Sociales, y el resto de los participantes que componían el Gabinete Social. Además de esto, para socializar las necesidades e implicancias de este nuevo plan, se realizó un diálogo entre los organismos del Estado, los partidos políticos, organizaciones civiles como sindicatos, agrupaciones de jubilados y pensionistas, empresarios y medios de comunicación. De esta discusión se genera la segunda etapa donde se plantean los componentes del Plan Equidad y el nuevo régimen de asignaciones familiares, que no solo buscaba reemplazar al programa de transferencias monetarias Ingreso Ciudadano, sino además reformar el sistema de asignaciones familiares existentes para incluir a la población más vulnerable, sin importar su participación en el mercado laboral, y otorgando los beneficios tomando en cuenta las condicionalidades planteadas en la legislación. Dentro de esta discusión se incluyó a personalidades del gobierno de un perfil más técnico, incorporando a los asesores que provenían de la Universidad de la República. En esta etapa el papel del Ministerio de Desarrollo Social, si bien fue importante, no fue tan sobresaliente como en la elaboración y monitoreo del PANES; ello se debió a problemas propios de su reciente creación, como la falta de cohesión y organización que sufrió la cartera, además de no tener una agenda definida de trabajo. Es ahí cuando el Banco de Previsión Social toma un rol de mayor importancia en la discusión a través de la verificación de los beneficiarios y del control de las condicionalidades en conjunto con los Ministerios de Educación y Salud Pública.

La tercera y última fase de este proceso se refiere al debate y posterior aprobación en el parlamento de esta nueva legislación, en la cual los actores de la bancada de partidos políticos opositores al gobierno pudieron manifestarse y discutir sobre ella. El proyecto fue aceptado por unanimidad por el Parlamento debido a su implicancia social del proyecto, y sólo se hicieron algunas indicaciones respecto de su forma. La importancia de reformar el sistema y de establecer de forma definitiva un régimen de transferencias monetarias no contributivas que fuera en beneficio de los más pobres del país, logró que se creara consenso respecto del tema, a pesar de la objeción de algunos parlamentarios opositores respecto del poco impacto que tendría esta reforma en la clase media. Después de tres meses de discusión, la ley fue aprobada por el Congreso, para entrar en vigencia en enero de 2008. Al momento de comenzar a elaborar la propuesta de reforma de las Asignaciones Familiares, ya se había iniciado en Uruguay un amplio debate respecto de la seguridad social a través de la creación del MIDES y del desarrollo del PANES y del Plan Equidad. Además, el BPS poseía una amplia trayectoria respecto del manejo de las Asignaciones Familiares, pues era el encargado de su distribución y manejo desde su creación en el año 1943 y por ese motivo contaba con una importante base de datos respecto de la materia.

También debe tomarse en cuenta el apoyo que brindó la Universidad de la República a través del Instituto de Economía y de la Facultad de Ciencias Sociales. El primero, con apoyo técnico respecto de las formas de calcular los beneficiarios y, la segunda, con apoyo en terreno para poder llevar a cabo el PANES a ingresar a los beneficiarios al nuevo sistema.

Junto con lo anterior hay que considerar las condicionalidades del sistema. Esta información, manejada por el Banco de Previsión Social en coordinación con los distintos sectores involucrados (MIDES, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud Pública, entre otros) incide en la factibilidad de la correcta aplicación de la legislación y de su real aplicación en la población.

## **D. Marcos conceptuales de bienestar y protección social en la reforma al régimen de Asignaciones Familiares**

### **1. La reforma en el contexto del “Estado de Bienestar Uruguayo”**

Durante parte importante del siglo XX, se habló del “Estado de Bienestar uruguayo”, debido al modelo estatal con énfasis en las políticas sociales que había desarrollado el país, caracterizado principalmente por las garantías asociadas al trabajo formal (pensiones y jubilaciones), además de transferencias monetarias como las asignaciones familiares para el ámbito público y el privado. En otras palabras, por un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universalista y de amplia cobertura en el campo educativo, laboral y de salud, con capacidad de incorporar a la mayoría de la población urbana y tardíamente a los trabajadores rurales (Filgueira en Midaglia y Antía, 2007).

Sin embargo, el régimen de políticas públicas sociales, aunque intentaba asimilarse con los de sus pares europeos, no tenía plena equivalencia con estos debido a diferencias entre el contexto europeo y latinoamericano, además de particularidades propias del caso uruguayo. Mientras los regímenes europeos plantearon, en la posguerra, políticas sociales universalistas enfocadas en la realización de derechos, en América Latina se diseñaron políticas orientadas a la resolución de los problemas más urgentes de la región, como los altos índices de pobreza, desempleo e inequidad en el acceso a oportunidades. Además, si se considera lo planteado por CEPAL, el Estado uruguayo no desempeñaba todas las funciones de un Estado de Bienestar. A saber: no desmercantilizaba plenamente el acceso al bienestar de la población, ya que dicho acceso dependía no sólo de si la persona pertenecía al sistema laboral formal o no, sino de su posición en el mismo (sector privado o público). También mantuvo una fuerte correspondencia entre acceso a beneficios y la pertenencia a núcleos familiares, más que garantizar un acceso individual motivado por una lógica de derechos. En Uruguay, como se planteó anteriormente, la desigualdad en la distribución del ingreso, sobre todo en la década de los noventa y en la primera década del siglo XXI, se ha mantenido elevada e incluso empeoró sin una redistribución más profunda de los recursos entre las distintas clases, sexos y generaciones. El gasto público social en América Latina ha sido bajo en comparación con Europa y, aunque Uruguay sea una excepción parcial, comparte limitaciones en cuanto al impacto redistributivo del mismo. Así, puede considerarse a Uruguay como un país con una brecha baja de bienestar con desigualdad (CEPAL, 2010); es decir, un caso que presenta un importante potencial de desarrollo, pero que aún no posee la suficiente capacidad reguladora para crear condiciones de igualdad en el acceso a los servicios (como educación, salud y seguridad social) y a oportunidades, ya que éstos aún están condicionados por el ingreso económico.

Por lo tanto, se puede decir que Uruguay no es un Estado de Bienestar tal como se entiende en el contexto europeo. Más bien, se trata de una adaptación a las características de la región en el cual las políticas sociales tuvieron un avance parcial. Lo anterior se enmarca en un modelo económico liberal en la región, donde se da preponderancia a la clase trabajadora formal en el contexto de una legislación laboral protectora en desmedro de los que están fuera de este sistema. Además, es residual, pues orienta sus políticas a quienes están expuestos al riesgo social; está dirigido a la necesidad en vez del derecho de las personas y tiene un carácter asistencial. Sin embargo, este régimen también posee una importante característica asociada a la socialdemocracia: la preponderancia del rol del Estado en la conformación del régimen de protección social, lo que otorga un carácter distintivo al Estado uruguayo frente a sus pares latinoamericanos y lleva a considerarlo un régimen socialdemócrata parcial.

## **2. La reforma en el contexto de las políticas sociales tras la democratización**

Las políticas sociales desarrolladas por el país, que comenzaron con el régimen de Batlle en 1910 y se extendieron a lo largo del siglo XX y XXI, han configurado un sistema de protección social, orientado, en primera instancia, a los trabajadores. Como apuntan Midaglia y Antía (2007), con el retorno de la democracia se inició un proceso heterogéneo de reforma al sistema de bienestar a la par de una instalación y profundización de una estrategia de desarrollo orientada al mercado. A diferencia de otros casos en la región, este giro fue parcial e incremental debido a los apoyos electorales vinculados al mantenimiento de los programas sociales hacia actores que tenían la capacidad de vetar cambios más radicales en cada sector del sistema de bienestar. Así, y hasta 2004, en materia laboral se observa un proceso de re-mercantilización; es decir, una subordinación al mercado laboral como ámbito de obtención de ingresos y bienestar. En el sistema de seguridad social, sobre todo con las reformas al sistema de pensiones, también se observa un proceso de remercantilización junto con cambios tendientes a la contención de costos. En materia de educación, de combate a la pobreza y la vulnerabilidad, predominan procesos de recalibración; vale decir, modificaciones adaptativas para responder a nuevas demandas de provisión social o bien corregir desequilibrios en su funcionamiento (Midaglia y Antía, 2007). En materia de salud los cambios no llegaron a alterar el orden imperante.

Posteriormente, como producto de la crisis social y económica del año 2002, el sistema de protección social tendió a expandirse al resto de la población en condición de vulnerabilidad gracias a distintas iniciativas, como el PANES y el Plan Equidad-. Dentro de estas políticas se destacan las transferencias monetarias a través del programa de Asignaciones Familiares, el que ha ido cambiando sus objetivos a lo largo del tiempo, orientándose hoy hacia un instrumento focalizado dentro de las estrategias de reducción de la pobreza y retención escolar.

## **3. Las Asignaciones Familiares como dispositivo de protección social: ¿la focalización como medio para universalizar o como fin de una política social residual?**

El programa de Asignaciones Familiares se relaciona con dos de los tres componentes de la protección social (Barrientos y Santibañez, 2009): la seguridad social, como protección a los trabajadores a través de las contribuciones que hacen ellos, los empleadores y el gobierno, y, principalmente, la asistencia social en tanto es un programa destinado a afrontar las situaciones de pobreza. También se enmarca dentro del enfoque de focalización de la protección social, donde la racionalización del gasto público es un imperativo. Su objetivo es que la política social llegue a los sectores más pobres a través de subsidios condicionados, como son las asignaciones familiares, con una visión específica respecto de la acción del Estado en el área social, poniendo los instrumentos por sobre la estrategia de protección social y agudizando la segmentación.

Este programa también se puede enmarcar dentro de lo que se denomina el “sistema residual de protección social”; es decir, el actual régimen tiene como foco a la población pobre donde se busca una acción interventora sobre la familia. También toma elementos de los sistemas solidarios donde la entrega de beneficios depende de las circunstancias de cada persona (en este caso, la condición de vulnerabilidad), además de la pertenencia al programa por medio de una serie de condicionalidades. Además, se ubica dentro del enfoque de las necesidades, donde se busca contrarrestar las necesidades básicas, como alimentación, salud y educación, en este caso, a través de ayuda estatal, aumentando progresivamente el gasto social y dirigiendo las acciones a programas focalizados que permitan una mejor utilización de los recursos y la cobertura a corto plazo.

Dentro del esquema planteado por Gomá (1996), el Estado uruguayo se asemeja al modelo universal de Estado de Bienestar, en el que existe una regulación flexible, con tutela del Estado y del mercado laboral, a lo que se suma una valorización familiar, dada por instrumentos como las transferencias monetarias (por ejemplo, las Asignaciones Familiares) junto con otras medidas, además de un esquema público/pluralista en la relación sociedad-mercado-Estado.

Sin embargo, las Asignaciones Familiares en tanto modelo de transferencias monetarias condicionadas tiende a la focalización; esto es, el diseño de programas donde los subsidios estatales se dirigen hacia los más pobres, buscando corregir problemáticas de corto plazo, más que la expansión de sus derechos económicos, sociales y culturales. Este esquema, en vez de una estrategia que busque universalizar los derechos de los ciudadanos, puede generar errores de exclusión y déficit de cobertura, lo que aumenta las posibilidades de fracasos, además de propender a una lógica asistencialista. Esto, sin contar con que puede implicar una baja de apoyo político por parte de la clase media, la que nota cómo los beneficios no son redistribuidos de una manera equitativa y los impuestos que deben pagar siguen aumentando.

Cabe señalar que las reformas introducidas en el PANES y el Plan Equidad han buscado reformar el sistema de protección social existente. El objetivo era completar las brechas de desigualdad existentes, puesto que el sistema daba muestras de ineficiencia y poca cobertura. Esto último se debía, entre otras razones, a la restricción en el gasto público social durante la década de los ochenta producto del enfoque individualista y de Estado Mínimo que se estaba imponiendo, donde el mercado del trabajo no aseguraba el acceso a todos a la seguridad social<sup>11</sup>. Esto se agudizó después de la crisis del año 2002, por lo que ese conjunto de medidas dejó al país, según el Banco Mundial, dentro de los “reformistas parciales”, los que han introducido reformas innovadoras con restricciones fiscales (Ribe y otros, 2010) y bajo gasto público.

Se puede concluir que el nuevo régimen de Asignaciones Familiares es un caso interesante de catalogar dentro de las distinciones tradicionales de regímenes de protección social. Por un lado se distingue claramente un sesgo de focalización del beneficio por sobre la universalización del mismo, además del acento asistencialista y residual del mismo, producto de sus nuevos objetivos, relacionados con el Plan Equidad y su planteamiento continuista respecto del PANES. Este último y en especial el programa *Ingreso Ciudadano* fue criticado por la oposición y parte de los empresarios precisamente por estar mal focalizado y desincentivar el trabajo formal. En ese sentido, la nueva Ley trató de responder a esos cuestionamientos, sofisticando su diseño y la condicionalidad.

Pero al mismo tiempo, la focalización no redundó en la exclusión de numerosos sectores, sino que por el contrario amplía considerablemente el acceso a una transferencia por parte de un volumen considerable de la población. Como señalan Amarante y Vigorito (2012), para 2009, el 45% de los niños menores de 18 años pertenecían a hogares que recibían las asignaciones. Además, como apuntan diversos estudios, el hecho de que se trate de una condicionalidad “blanda”, es decir, con escasas posibilidades de generar una exclusión sistemática de los beneficiarios que no cumplan con condicionalidades estrictas o demasiado exigentes (en especial para las mujeres), la Ley da preeminencia a la dimensión de canalización de ingresos (Cecchini y Madariaga, 2011). Por esa razón, la reforma puso en pie un dispositivo que amplía el acceso a mecanismos de protección por parte de un gran número de hogares antes excluidos, constituyendo un instrumento que contribuye a universalizar pisos mínimos de bienestar, más que a generar intervenciones breves y residuales por parte de la política social.

---

<sup>11</sup> A pesar de esto, en los años 1990, el papel del gasto social tuvo una revalorización por parte de los distintos Estados producto de la incapacidad del mercado de satisfacer muchas de las demandas de los ciudadanos.



### III. Lecturas sobre la nueva ley de asignaciones familiares: ¿un caso de cambio o de continuidad histórica?

Como objeto de estudio, las políticas públicas pueden entenderse desde distintos paradigmas que constituyen una “caja de herramientas”. De esta pueden extraerse análisis complementarios sobre los actores y sus estrategias, sobre el peso de diversos factores ligados al contexto económico, político, histórico, cultural, organizacional, institucional o social que influyen en el desarrollo de una política<sup>12</sup>. La exploración de varias lecturas distintas o complementarias permite a su vez buscar de manera mejor fundamentada una explicación acerca del surgimiento de un consenso en el caso estudiado. En el caso de Uruguay, y el proceso de reforma de las Asignaciones Familiares en particular, tales paradigmas ayudan a asignarle un peso relativo a cómo los actores, estatales o no, lograron ejercer cierta influencia, las prácticas y estrategias que instrumentaron, la movilización de argumentos y justificaciones técnicas, así como el peso de los distintos factores circunstanciales e institucionales identificados.

Como tal, la Ley N° 18.827 introdujo una reforma al antiguo régimen de asignaciones familiares. Asimismo, buscaba proyectar en el tiempo las transferencias monetarias condicionadas que habían aumentado producto de la crisis económica de 2001-2003, en el marco del programa *Ingreso Ciudadano* que era parte del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) cuya fecha de término era diciembre de 2007. El antiguo sistema de asignaciones familiares se enmarcaba en el sistema de seguridad social que el Estado uruguayo había consolidado durante el siglo XX, logrando transformarse en una excepción dentro del contexto latinoamericano como un estado de bienestar socialdemócrata parcial, donde se destinaban recursos para la salud, la educación, la protección del trabajo y la seguridad social con altos niveles de cobertura en donde las asignaciones familiares abarcaban principalmente a los trabajadores formales y a sus familias. En el transcurso del siglo XX diversas modificaciones permitieron ir incorporando a más segmentos. Hasta cierto punto la reforma del año 2007 puede verse como la culminación de ese proceso de ampliación, ya que se sumaron más personas al sistema, aunque con un enfoque diferente, ya no centrado en la participación en el mercado laboral formal y buscando complementar lo ya realizado por el PANES y las reformas impulsadas por el primer gobierno del Frente Amplio a través del Plan Equidad.

---

<sup>12</sup> Ver el documento anexo “El surgimiento de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis”.

Sobresalen cuatro lecturas que ayudan a retratar el caso de esta reforma y del consenso de que fue objeto.

La primera lectura, parte del enfoque pluralista y la teoría de los grupos de interés y se centra en la influencia de ciertos actores organizados que por diversas vías (en especial la movilización electoral y social y el *lobbying*) afectan el proceso de gestación de políticas públicas, y la interpreta como una respuesta del sistema político a las demandas de tales actores, de la mano de los vaivenes de distintas coaliciones político-electorales dominantes. En el caso uruguayo, esta perspectiva privilegia dos aspectos: el arribo de una nueva coalición político-electoral mayoritaria y el papel de diversos grupos de interés que históricamente limitaron el proceso de liberalización de los años noventa y, tras 2004, ayudaron a impulsar una dinámica restauradora. Por una parte, la coalición recién llegada al poder no solo logró una amplia mayoría en los órganos de representación legislativa y la presidencia de la República, sino que esa victoria se enmarcó en un conjunto de propuestas programáticas identificadas con un ideario de izquierda, orientado hacia un fortalecimiento del sistema de protección social y un cuestionamiento a las reformas liberalizadoras implementadas en la década de los años 90, así como un mayor papel del Estado en la provisión de bienestar y la regulación de la economía y del mercado laboral. En ese proceso, dicho enfoque también ayuda a resaltar el papel de los grupos de interés ligados al mundo del trabajo. Durante gran parte del siglo XX, estos desempeñaron un papel preponderante respecto del sistema de asignaciones familiares, contribuyendo a la continuidad de una política pública que trascendió distintos gobiernos y se consolidó como un instrumento legitimado dentro del sistema de protección social de Uruguay. Ese proceso está relacionado históricamente con ciertos actores sociales y políticos específicos, en especial los movimientos sindicales como el PIT-CGT.

Durante la coyuntura analizada, los argumentos planteados por estos actores referían a una adaptación del sistema de asignaciones familiares tal y como había funcionado hasta antes del ascenso al poder del Frente Amplio. Se consideraba que dicho dispositivo ya no era capaz de responder al complejo escenario social que se vivía producto de la crisis económica del año 2002. La dinámica del mercado del trabajo en el país había cambiado y, además, exhibía un aumento de la cesantía, la informalidad y la pobreza. Las crecientes presiones a los gobiernos de turno, y la incapacidad de darles una respuesta, se tradujeron en una derrota en las urnas, llevando por primera vez al poder una coalición de centro izquierda y rompiendo la hegemonía de los dos partidos históricamente dominantes. A raíz de esto, los actores ligados al mundo del trabajo comenzaron a presionar, a través de su influencia en las cúpulas partidarias del Frente Amplio, por una mejora de las condiciones laborales así como por distintas reformas al mercado del trabajo, las cuales se materializaron, en parte, en el PANES y en lo planteado en el Plan Equidad, iniciativas entre las que destacan las Asignaciones Familiares. Por ello, apoyaron las iniciativas ligadas al aumento de su cobertura, y de sus montos, presionando al Frente Amplio a cumplir sus demandas.

La importancia y poder de veto de estos actores también explicaría las limitaciones que en Uruguay tuvo el ‘vuelco neoliberal’ de las políticas sociales que pudo verse en otros casos durante los años ochenta y noventa, particularmente en materia educativa y de salud. De acuerdo con Midaglia y Antía (2007) solo en materia laboral y de seguridad social se observó un proceso parcial de ‘remercantilización’ tras la creación de un pilar de capitalización individual y reformas que tendieron a desregular el mercado laboral. En el caso de las asignaciones familiares, debe destacarse que las modificaciones hechas con anterioridad no habían sido importantes, a excepción de la realizada en el año 1950 donde se incluyeron condicionalidades en el sistema, y la realizada en el año 2004, con la Ley N° 17.758. Entonces como consecuencia de la crisis del año 2002, el gobierno de turno buscó solucionar en parte los problemas causados por la crisis, ampliando la cobertura a los hogares con ingresos inferiores a tres salarios mínimos, y que no estuvieran comprendidos en las leyes N°15.084 y N°17.139, con lo cual la prestación ya no dependía directamente de la participación en el mercado laboral.

A pesar que dentro de este enfoque el papel autónomo del Estado queda en segundo plano respecto de los intereses de los actores y grupos dominantes, en este caso esto se aplica de manera relativamente clara, puesto que el accionar del Estado puede verse como una respuesta a las demandas e intereses de una nueva coalición político-electoral, contexto en el cual el gobierno de Tabaré

Vázquez despliega su agenda. Además, los grupos de presión ligados al mundo del trabajo, especialmente el PIT-CGT, lograron influir en el gobierno, a través de su relación histórica con el Frente Amplio, y también en el Parlamento, a través de los diputados y senadores afines a sus ideas.

Desde una perspectiva pluralista, la Ley de Asignaciones Familiares también puede verse como un ejercicio de conciliación entre la oposición y el oficialismo que desemboca en la adopción de una legislación que refleja las preferencias del conjunto de actores involucrados. Ello está en concordancia con la idea de que los mandatos derivados de la competencia electoral y las negociaciones entre gobierno y grupos de interés tienden a equilibrarse entre sí, y a producir resultados socialmente óptimos que reflejan la diversidad de preferencias. La nueva Ley (y el consenso que la da origen) sintetizarían un equilibrio de las preferencias del conjunto de actores, o expresado en el ajuste a un dispositivo con gran continuidad y la legitimidad histórica, contando con la aprobación de la coalición de gobierno (incluyendo a los actores del trabajo), pero también a las fuerzas situadas en la oposición.

Una segunda lectura que permite caracterizar el proceso desde los enfoques neo-institucionalistas, en especial las vertientes del neo-institucionalismo histórico y el sociológico-cognitivo. Por un lado, el prisma del neo-institucionalismo histórico ayuda a interpretar la dinámica del proceso, en especial los fuertes elementos de continuidad o *path dependency* que caracterizan al sector de las políticas sociales, como la coyuntura que lleva a la reforma implementada en el período 2004-2007. Como se mencionó, las inercias del modelo de bienestar social uruguayo que predominó en el siglo XX explican en buena medida su permanencia durante el periodo militar y posteriormente durante los años ochenta y noventa, cuando las reformas orientadas al mercado fueron incrementales y acotadas. Las secuelas de la profunda crisis de 2002 llevaron a una coyuntura extraordinaria en que se configuró una nueva mayoría político-electoral con un mayor espacio de maniobra. El caso de la Ley de las Asignaciones Familiares (junto con otras reformas introducidas a partir de 2004), puede verse como el desenlace de una coyuntura crítica que puso fin a una fase de relativo retiro del Estado y de remercantilización y reafirmó un mecanismo histórico del sistema de bienestar, modificándolo para poder expandir su alcance al conjunto de la población más vulnerable, independientemente de su estatus laboral. Desde esa perspectiva, el consenso al momento de su aprobación expresaría un nuevo equilibrio de mediano y largo plazo en el alcance del sistema de protección social.

De manera más general, puede decirse que el desenlace que representó el gobierno del Frente Amplio y las medidas que adoptó constituyen, hasta cierto punto, una respuesta a una fuente potencial de debilitamiento del sistema democrático. A mediados de los años noventa, si por ejemplo en Chile el reto principal consistía en ultimar aquellos legados institucionales que de facto hacían del régimen una democracia tutelada por elementos pertenecientes al régimen autoritario anterior y en México una mayor competencia electoral cambiaba la dinámica institucional previa, estudios comparados como los de Linz y Stepan (1996) catalogaban a Uruguay como una democracia relativamente consolidada, pero con una serie de riesgos que eventualmente podrían llevar a su desestabilización. El principal elemento desestabilizador entonces identificado era la percepción creciente acerca de la ineficacia del sistema democrático para detener el declive relativo de los estándares de vida en el país y para elegir gobiernos con la mayoría suficiente para actuar. El riesgo yacía en que con esa percepción aumentaban las posibilidades de que alguna alternativa 'no democrática' pudiera presentarse como solución y que el sistema democrático fuera visto como parte del problema y no de la solución por parte de amplios sectores sociales. Dos elementos modificaron posteriormente ese estado de cosas. Por un lado, la reforma electoral de 1997 redefinió la traducción del voto popular en mayorías más amplias, pues introdujo la segunda vuelta en la elección presidencial y puso fin al voto doble simultáneo que había favorecido una fragmentación creciente del sistema de partidos y la elección de los titulares del ejecutivo con apenas un cuarto de la votación. Esta reforma ayudó a que, en el contexto de la profunda crisis económica de 2002, el Frente Amplio llegara al poder con una mayoría clara y, por tanto, con un mandato fuerte para replantear las políticas sociales del país. En ese sentido, el caso de la reforma a las Asignaciones Familiares constituye un momento particularmente significativo en que el sistema político uruguayo dio una respuesta que mitigó fuentes potenciales de inestabilidad y de deslegitimación del régimen democrático, tras un largo periodo de crisis e incertidumbre.

Otra lectura complementaria se desprende del neo institucionalismo sociológico-cognitivo, con especial relación a los elementos que posibilitaron un consenso. Esta vertiente pone énfasis en las maneras en las que se define un problema público, social o político, y los argumentos teóricos que rodean las respuestas al mismo. Privilegia las ideas y los significados que los actores atribuyen a la acción pública; cómo el Estado divulga su accionar a través de programas y políticas y las justificaciones estratégicas a su favor. En el caso uruguayo, este enfoque se refleja en el sistema de asignaciones familiares. Este constituía un instrumento de política pública validado por los distintos actores políticos, académicos y la misma ciudadanía, los que confiaban en su efectividad apoyados en su larga tradición asociada a las antiguas políticas sociales impulsadas por Uruguay; no obstante se reconocían sus limitaciones. Un punto en discusión aludía a la existencia misma de las condicionalidades a las transferencias. Había sectores de derecha que las apoyaban argumentando que ello permitía controlar que el beneficio no fuera utilizado de forma descontrolada por la población, aparte de entregar garantías a la clase media respecto de la efectividad del instrumento. Pero, también, algunos partidarios de la izquierda proponían terminar con ellas puesto que las consideraban discriminatorias y excluyentes. Por otro lado se discutía la necesidad o no de aumentar los montos del beneficio pues, por ejemplo, para algunos sectores de izquierda los montos no eran capaces de cubrir las necesidades de un hogar; finalmente, se discutía sobre su cobertura del mismo, y poniendo en el tapete la necesidad de reconocer a los trabajadores informales. A pesar de sus limitaciones, el modelo de asignaciones familiares de Uruguay era considerado parte vital de la construcción del sistema de seguridad social del país, uno de los más importantes de América Latina, con gran arraigo en la clase trabajadora del país, e históricamente objeto de un consenso transversal entre los actores políticos del mismo.

Respecto de las limitaciones en el monto y cobertura del instrumento, la mirada de los distintos actores fue modificándose paulatinamente, principalmente a raíz de la crisis económica del año 2002 cuando se buscaban instrumentos alternativos de política pública que fueran capaces de contener la grave situación social del país. Es en este momento cuando se produjo una de las primeras modificaciones del sistema de asignaciones familiares, reorientándose hacia los grupos sociales más vulnerables; por una parte, se buscaba aumentar la cobertura del beneficio mediante una transferencia monetaria que ayudara no sólo a mitigar la situación social, sino a dinamizar la economía del país a través del consumo. El monto de la prestación se elevó con el objetivo de cubrir las necesidades básicas de los hogares más pobre del país. Esta modificación de la legislación se dio en un contexto de efervescencia social y antes de la elección de 2004, motivo por el cual el gobierno de turno buscaba mejorar su deteriorada imagen frente a la ciudadanía. A pesar de esto, el partido Colorado perdió las elecciones frente a la coalición de izquierda Frente Amplio y se inició una nueva etapa en Uruguay.

La reforma al régimen de asignaciones familiares se enmarcó en una visión estratégica del Frente Amplio que buscaba legitimar el instrumento de transferencias monetarias utilizado durante la ejecución del PANES. Dicho esquema estaba claramente ligado a un ideario de izquierda, apelando a la provisión de un nivel mínimo y universal de recursos como elemento constitutivo de la ciudadanía, en el entendido de que un piso mínimo de bienestar efectivo es indispensable para poder ejercer los derechos y libertades de los que gozan las personas formalmente. No obstante, los actores políticos ligados al centro y la derecha del espectro político desaprobaban este programa. Consideraban que los beneficiarios no cumplían con los requisitos suficientes para obtener la transferencia monetaria, que el sistema era poco eficiente y que, además, desincentivaba el empleo y con ello, el crecimiento económico. Este es el contexto en que los actores gubernamentales decidieron transformar un instrumento ya validado históricamente y presentarlo en el contexto del Plan Equidad. Dando continuidad a los logros del Ingreso Ciudadano se incorporaron más beneficios al sistema, pero se abandonó el registro 'universalista' que lo regía en los inicios del proyecto. Esta estrategia obtuvo amplio apoyo por parte de los actores políticos, lo que se demuestra en el hecho que, durante el proceso de deliberación dentro del Gabinete Social, y posteriormente en el poder legislativo, no se realizaron grandes objeciones al proyecto, pues éstas se ligaban más bien a aspectos de forma, pero no a su esencia. A la luz de esta estrategia de replantear las transferencias del programa Ingreso Ciudadano a través de un dispositivo preexistente y ya aceptado, es que mejor puede entenderse su aprobación por unanimidad en ambas cámaras, para que fuera promulgado en enero de 2008.

Esta reforma aumentó la cobertura del sistema de asignaciones familiares, enfocándolo hacia la población más pobre, estuviera esta o no incorporada al mercado laboral, tomando como principales beneficiarios a los niños y las jefas de hogar. Por ello, el espíritu inicial de las asignaciones familiares pasó definitivamente del mundo del trabajo formal a la protección de los más vulnerables *tout court*. Se buscaba abarcar a la totalidad de las personas que estaban bajo la línea de la pobreza, teniendo como objetivos principales el alivio de esa condición de vulnerabilidad y la retención escolar, por lo cual este último objetivo se transforma en una de las principales condicionalidades del sistema.

Por lo tanto, como instrumento de política centrado en ciertos supuestos y diagnósticos, esta reforma representa una importante modificación del paradigma que originalmente inspiró a las asignaciones familiares, dado que supuso un cambio no solo a nivel formal (de los montos a entregar a los beneficiarios, además de otros beneficios incorporados, como la tarjeta de alimentación para los niños y adolescentes que se sitúan en la línea de la indigencia), sino también en el enfoque dado a la legislación (en la dirección y población objetivo a la cual se entrega el beneficio). Esta reforma se dio en el contexto de una serie de otras modificaciones impulsadas a través del Plan Equidad, lo que se vincula con una manera de entender el Estado y las políticas sociales por parte de una coalición que por primera vez llegaba al gobierno. Esto es, un instrumento con una lógica focalizadora es integrado como instrumento de una estrategia universalista del bienestar social. En definitiva, la reforma se ubica más en el uso de la focalización como *medio* para lograr niveles universales de bienestar mínimo, que como modalidad deseable de una política social residual, subsidiaria y temporal

Junto con ello, como estrategia, la reforma también constituye una forma de obtener un resultado. El Frente Amplio buscaba entregar de forma permanente una transferencia monetaria a la población más pobre, para alivianar su situación, además de resolver otras problemáticas que afectaban principalmente a los niños; esto es, la deserción escolar y el trabajo infantil. Fue a través, primero del Ingreso Ciudadano, y luego con este instrumento consensuado que finalmente se logró el objetivo, apoyado principalmente en la mayoría parlamentaria que poseía la coalición oficialista, en la legitimidad que tenía su presidente frente a la ciudadanía, pero también apostando a su continuidad mediante la obtención del apoyo de la oposición. Así, este elemento si se quiere cognitivo (retomar y ajustar un instrumento legítimo de política pública) generó apoyos adicionales por parte del conjunto de las fuerzas políticas y resulta central para explicar el consenso logrado.

Como se plantea en la siguiente sección, una cuarta lectura desde el enfoque de las ventanas de oportunidad política cercana al neo-institucionalismo organizacional permite integrar mejor los elementos ya expuestos.



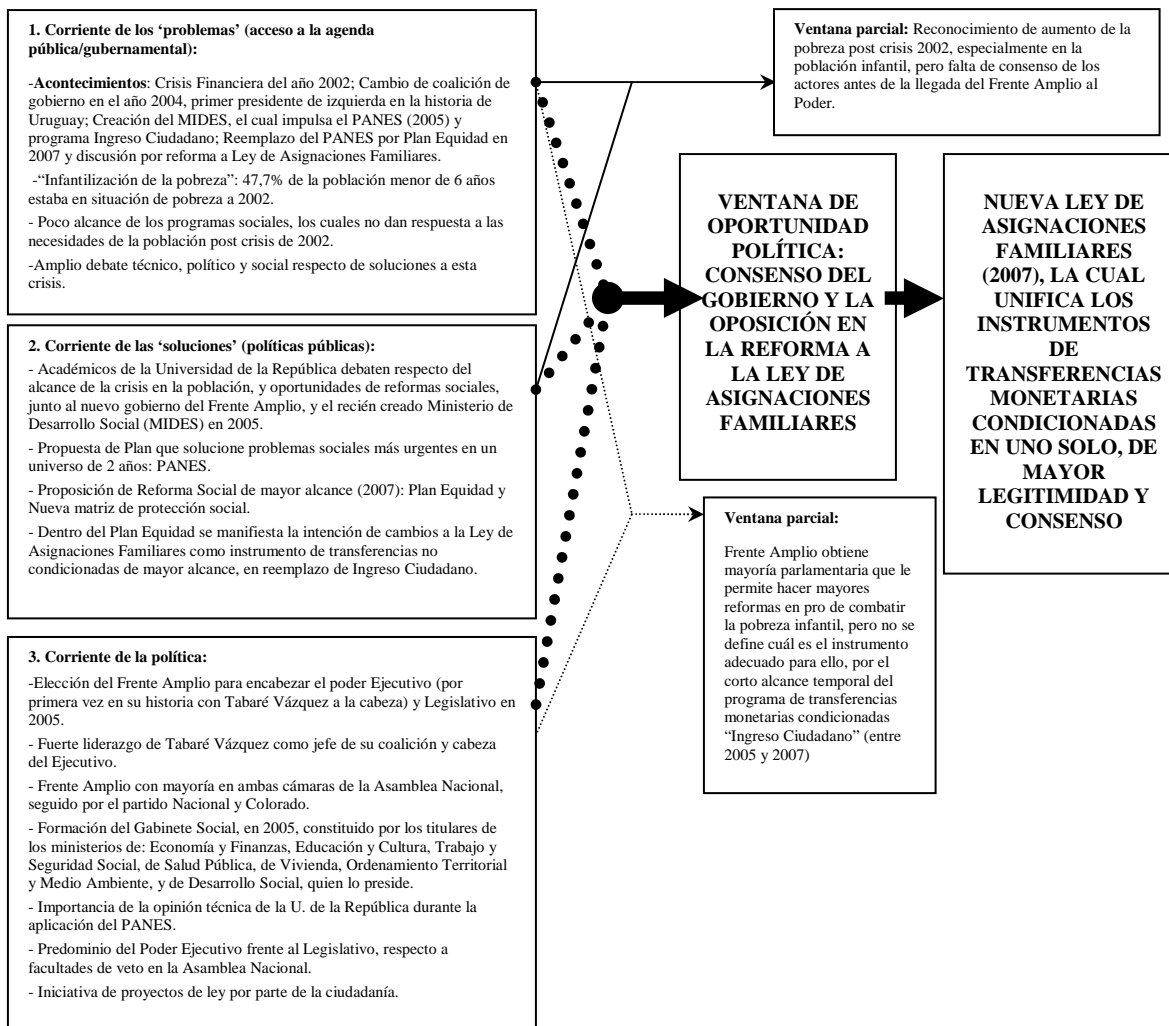
## **IV. Análisis de la nueva ley de asignaciones familiares como “ventana de oportunidad política”**

Considerando las características del caso, y entendiendo que el objetivo de este documento es identificar procesos que contribuyan a la construcción de pactos y consensos en materia de política social en la región, se tomará como instrumento de análisis el enfoque de las “ventanas de oportunidad política”<sup>13</sup>. Este se asocia a la confluencia de tres elementos: i) la corriente de los problemas (agenda pública y gubernamental); ii) la corriente de las soluciones (las alternativas de política); y iii) la corriente de la política (determinantes y negociaciones que llevan a una decisión de política pública). El Diagrama 1 sintetiza los elementos descritos a continuación. Estos factores o “corrientes” confluyen para abrir una ventana de oportunidad política, no sólo para cambiar el estatus quo, sino para que éste cambie de manera consensuada.

---

<sup>13</sup> Retomado de los trabajos de (Kingdon, 1995), esta vertiente se describe en el documento anexo “El surgimiento de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis”.

## DIAGRAMA 1 NUEVA LEY DE ASIGNACIONES FAMILIARES Y ENFOQUE DE VENTANA DE OPORTUNIDADES



Fuente: Elaboración propia con base en Kingdon (1995) y Boussaguet, Jacquot y Ravinet (2004).

- i) *La corriente de los problemas.* La crisis económica y social que se produce en 2002, trae como consecuencia un aumento de la pobreza, la disminución del empleo y del crecimiento, además de una agudización de la desigualdad. A su vez, ello trae la consolidación de la agenda social como problema central del debate público y, tras la llegada del Frente Amplio, de la agenda gubernamental. Esa centralidad de lo social se expresa en el ascenso al poder del Frente Amplio y la configuración de los pilares de "Uruguay Social": la creación del MIDES y la promulgación del PANES y Programa Ingreso Ciudadano. En efecto, el dramático aumento de la pobreza y la indigencia, especialmente en la población menor de 18 años, pone de manifiesto el fenómeno de "infantilización de la pobreza" y la ineficacia hasta ese momento de otros instrumentos. Para 2003 de acuerdo con el INE la pobreza infantil alcanza a un 56,8% en menores de 6 años y 50,96%, entre 6 y 12 años. Como secuela de la crisis y sus efectos sociales, crece no sólo el desprestigio de los partidos tradicionales (Nacional y Colorado), sino también del viraje de los años noventa hacia un modelo de Estado mixto, con un régimen de pensiones en que participa el Estado y los privados. Todos estos factores trajeron consigo



la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la implementación del PANES en 2005, que abrió la discusión respecto de la ineficiencia, poco alcance, dispersión y baja efectividad de los programas sociales que se aplicaban hasta ese momento, así como de su relevancia para superar la crisis del país.

- ii) *La corriente de las soluciones.* Dentro de la generación de evidencia empírica, de análisis y de alternativas de política pública, sobresale el diagnóstico acerca de las deficiencias de los esquemas existentes de protección social centrados en el empleo formal, atizando la búsqueda de alternativas de política. El amplio debate generado por académicos de la Universidad de La República, especialmente del Instituto de Economía, junto con representantes del gobierno de Tabaré Vázquez y políticos del Frente Amplio, respecto de la solución a la urgencia inmediata constituye un momento crucial. Ello lleva a la elaboración del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) con un alcance temporal de dos años, con la intención de, posteriormente, pasar a reformas sociales de mayor impacto a través del Plan Equidad. Este contemplaba una reestructuración a la matriz de protección social y una red asistencial dentro de la cual se contaba un cambio a la Ley de Asignaciones Familiares, centralizando los instrumentos de transferencias condicionadas (Antiguas Leyes de Asignaciones Familiares y Programa Ingreso Ciudadano) en uno solo, aumentando sus beneficiarios y montos. El programa ingreso ciudadano como transferencia condicionada orientada a los excluidos de los mecanismos existentes aparece entonces como un momento decisivo, aunque fuertemente criticado por la oposición. En ese sentido, la adaptación de un instrumento preexistente (las asignaciones familiares) al nuevo escenario constituye el momento crucial, no solamente porque se consolida una alternativa de política factible, sino porque ésta genera un apoyo político mayor que otras alternativas previas.
- iii) *La corriente de la política.* La elección de una coalición de izquierda con amplias mayorías en ambas cámaras abría de sí la posibilidad de que nuevas políticas fueran adoptadas. También impulsó el liderazgo de Tabaré Vázquez dentro de su coalición y del gobierno, contribuyendo a mantenerla ordenada. Esto le dio amplio poder de negociación frente a la oposición, y le ayudó a obtener consensos para las reformas que planteaba, otorgando legitimidad a su accionar frente a la ciudadanía. En efecto, la implementación de la reforma al régimen de asignaciones familiares era uno de los ejes centrales del programa de gobierno de Tabaré Vázquez, el denominado Uruguay Social. Estas asignaciones buscaban reemplazar el programa de transferencias monetarias condicionadas Ingreso Ciudadano y poseían un peso específico dentro de la historia social del país, por lo cual su ejecución generó un amplio consenso dentro del espectro político, y fue aprobada por unanimidad por todos los sectores políticos del país. Con ello se logró cubrir a gran parte de la población socioeconómicamente más vulnerable del país, principalmente a niños y jóvenes en condición crítica. Es de notar que en el caso de Uruguay alcanzar un consenso allende las filas gubernamentales no era un requisito impuesto por la correlación político-electoral de fuerzas en el poder legislativo, sino que estaba dado por el peso histórico del instrumento. Por lo mismo, el consenso logrado permitió dar un viraje más duradero, a pesar de las reticencias iniciales que generó en la oposición el programa Ingreso Ciudadano, principal antecedente de la reforma.



## V. Comentarios finales

Tal como se pudo observar en el documento, el trayecto que recorrió la nueva ley de asignaciones familiares estuvo determinado por una serie de actores, factores y prácticas, los cuales confluyeron en una “ventana de oportunidad política” que permitió la promulgación y aplicación del nuevo cuerpo legal con amplios apoyos, constituyendo un ejemplo relevante de programa de transferencias monetarias condicionadas en la región, respecto de la relevancia de construcción de pactos sociales para alcanzar objetivos colectivos de largo alcance.

Desde el punto de vista de los actores, cabe destacar la importancia de la alternancia en el poder, en este caso desde el partido Colorado —de corte centro derechista— al Frente Amplio —de centro izquierda— para poner en la agenda pública la problemática social en la cual se encontraba el país, otorgando la oportunidad de impulsar las diversas reformas planteadas, y cómo la nueva coalición gobernante actuó en bloque para promover las principales reformas, entre los que destacan el caso estudiado. En este punto, cabe destacar el liderazgo de Tabaré Vázquez para el impulso legislativo de estas demandas, tanto como presidente de la república y como cabeza de coalición, donde impulsó la búsqueda de equilibrio en la preponderancia de las distintas tendencias dentro del oficialismo, en el ejercicio del poder ejecutivo, es decir, en la repartición de cargos ministeriales entre los diferentes jefes de partidos de la coalición.

Se debe subrayar que el apoyo de la oposición —otorgado por la legitimidad de los programas de asignaciones familiares en la historia uruguaya— si bien fue importante no era necesario para la rápida aprobación del proyecto, puesto que el Frente Amplio poseía mayoría parlamentaria en ambas cámaras.

También se debe considerar el importante respaldo técnico que otorgó la Universidad de la República en la elaboración del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, y a la elaboración del Programa Ingreso Ciudadano, que da pie a la elaboración de la Nueva Ley de Asignaciones Familiares.

Desde la perspectiva de los factores, la existencia de una amplia legislación respecto de Asignaciones Familiares (condicionadas y no condicionadas) y cómo éstas pasan a ser parte de las prestaciones sociales históricas de los trabajadores uruguayos, otorgan un importante respaldo a la elaboración de la reforma. También debe considerarse la situación de crisis económica y social del país cuando asume el Frente Amplio, y como ésta se constituye como una oportunidad de reforma.

Como se planteó anteriormente, el peso político del Frente Amplio en la Asamblea Nacional redujo los posibles espacios de negociación de la oposición. Sin embargo, a pesar de ello, la iniciativa necesitaba concitar la mayor cantidad de apoyo posible, por lo cual se sometió a

discusión en la comisión de Seguridad Social, en donde fue aprobada por unanimidad, en un corto tiempo de tramitación.

Sobre las prácticas se pueden establecer las distintas instancias de diálogo, tanto formales como informales, para obtener la aprobación de la iniciativa. Dentro de los debates formales, se pueden nombrar lo desarrollado por el Gabinete Social, como institución establecida por el Frente Amplio, y la Asamblea Nacional. Sin embargo, dentro de las instancias informales, se debe destacar los diálogos establecidos por el gobierno con las diferentes organizaciones de la sociedad civil, a modo de explicación de los diferentes programas, ampliando y democratizando los espacios de decisión; los diálogos entre el gobierno y los partidos políticos de la coalición gobernante, como instancia de influencia de los segundos sobre las decisiones estatales; la relación entre la academia y gobierno, principalmente en la elaboración del PANES y programa Ingreso Ciudadano; y el lobby informal ejercido por la PIT-CGT. Estas instancias de diálogo le dieron amplia legitimidad a la nueva ley en la opinión pública y en los actores con poder de decisión (principalmente parlamentarios).

Es importante resaltar los marcos analíticos en los cuales se desenvuelve esta reforma. A pesar del relevante gasto público social que posee Uruguay respecto de otros países de la región, éste no ha tenido el impacto esperable en términos redistributivos, puesto que no tiene las condiciones para generar igualdad en el acceso a servicios como educación, salud y seguridad social, puesto que poseen la condicionante del ingreso económico de cada ciudadano, debido al modelo económico liberal impuesto en la región, donde el trabajo formal es la única vía de entrada a los servicios, en desmedro de los que se encuentran fuera del sistema formal. No tiene una lógica de derechos, sino más bien un carácter asistencial y focalizado. Sin embargo se debe destacar la preponderancia del rol del Estado en la protección social, el cual toma un nuevo impulso durante el gobierno de Tabaré Vázquez, el cual busca extender una serie de beneficios a la mayor cantidad de población vulnerable.

Se puede concluir que la confluencia de estos actores, factores y prácticas, enmarcados en un contexto analítico determinado, abrieron una ventana de oportunidad para reformar el antiguo régimen de asignaciones familiares, producto de un amplio consenso entre las diferentes fuerzas políticas respecto de la necesidad de unificar en un solo cuerpo legal las transferencias monetarias condicionadas, con el objeto de abarcar a la mayor cantidad de población vulnerable. Sin embargo, a pesar de la naturaleza focalizada de este instrumento y del planteamiento inicial del PANES es necesario tomar en cuenta en enfoque de derechos ciudadanos, para generar mayor igualdad e inclusión de la población, ampliando los espacios democráticos. Es en la universalización de derechos donde se deben concitar los esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil, para abrir otras ventanas de oportunidades que permitan superar la desigualdad no sólo en Uruguay, sino en América Latina.

## Bibliografía

- Amarante, V. y A. Vigorito (2012), “The Expansion of Non-Contributory Transfers in Uruguay in Recent Years”, *International Policy Research Brief. Centre for Inclusive Growth*, August/2012, no 29, Brasilia, agosto.
- Arim, R., G. Cruces y A. Vigorito (2009), *Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión*, Serie políticas sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL. Santiago de Chile.
- Arteaga, J. J. (2008), *Breve historia contemporánea del Uruguay*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.
- Asti, A. (2007), *Acerca de la rendición de cuentas, Informe Uruguay* [en línea] [http://www.uruguayinforme.com/news/06072007/06072007\\_alfredo\\_asti.php](http://www.uruguayinforme.com/news/06072007/06072007_alfredo_asti.php). Recuperado el enero de 2011.
- BPS (Banco de Previsión Social), Ley N°16713, [en línea] <http://www.bps.gub.uy/Documentos/Normativa/16713-I.htm#cap1>. Recuperado el 26 de diciembre de 2010.
- Barrientos, A. y C. Santibáñez (2009), “New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 41, N° 1, febrero.
- Bucheli, M., C. González y C. Olivieri (2010), *Transferencias del sector público a la infancia y vejez en Uruguay (1994-2006)*, Montevideo: Departamento de Economía, Universidad de La República.
- Buquet, D. (2009), “Uruguay 2008: de las reformas a la competencia electoral”, *Revista de Ciencia Política*, pág. 611-632.
- Buquet, D., y D. Chasquetti (2005), “Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio”, *Revista de Ciencia Política*, V.25, N° 2, 143-152, Santiago.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. LC/G.2432(SES.33/3), Santiago de Chile: CEPAL.
- Chasquetti, D. (2008), “Uruguay 2007: El complejo año de las reformas”, *Revista de Ciencia Política*, 28 (1), pág. 385-403.
- Corte Electoral de Uruguay (2004) [en línea] <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpfiles/elecciones/Elecciones%20Nacionales%202004.htm>. Consultado en diciembre de 2010.
- De Armas, G. (2006), *La reducción de la pobreza infantil en Uruguay durante 2005. Logros alcanzados, posibles impactos de las políticas y asignaturas pendientes* [en línea] [http://www.unicef.org/uruguay/spanish/uy\\_media\\_Pobreza\\_Infantil\\_en\\_2005.pdf](http://www.unicef.org/uruguay/spanish/uy_media_Pobreza_Infantil_en_2005.pdf). Consultado en diciembre de 2010.

- De Melo, G., y A. Vigorito (2007), “Elementos para la reforma del Régimen de Asignaciones Familiares”, O. I. Trabajo, *Asignaciones Familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reforma*, (págs. 13-67). Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- El Espectador (2005), Presentación Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (2005-2007) [en línea] <http://www.espectador.com/principal/documentos/panes.ppt>. Recuperado el 26 de diciembre de 2010.
- \_\_\_\_\_ (29 de Septiembre de 2004), Ciclo de ACDE con los candidatos: Jorge Larrañaga [en línea] [http://www.espectador.com/1v4\\_contenido\\_print.php?id=27431](http://www.espectador.com/1v4_contenido_print.php?id=27431). Consultado en diciembre de 2010.
- Filgueira, F. y otros (2007), “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”, C. Molina (Ed.), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Filgueira, F. y otros (2005), “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado”, *Revista Prisma* 21, 7-42.
- Garcé, A. (2010), “Uruguay 2009: De Tabaré Vázquez a José Mujica”, *Revista de Ciencia Política*, pág. 494-535.
- García B. y E. Ponce (18 de octubre de 2004), Instituto Matías Romero, Secretaria de Relaciones Exteriores de México [en línea] [http://portal.sre.gob.mx/boletinmr/pdf/contribucionensayo\\_sobreuruguay.doc](http://portal.sre.gob.mx/boletinmr/pdf/contribucionensayo_sobreuruguay.doc). Recuperado el 30 de diciembre de 2010.
- Gobierno de Uruguay (2008), Rendición de cuentas 2008. Montevideo: Ministerio de Economía y Finanzas, Contaduría General de la Nación.
- \_\_\_\_\_ (2007), Rendición de Cuentas 2007. Montevideo: Ministerio de Economía y Finanzas, Contaduría General de la Nación.
- Guerra, P. (1999), Para comprender la estructura política en Uruguay [en línea] <http://www.chasque.net/pdc/comprender.htm>. Consultado el 3 de enero de 2011.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2008), [en línea] <http://www.ine.gub.uy>.
- La República (19 de agosto de 2004), [en línea] <http://www.larepublica.com.uy/politica/151232-programa-colorado-impulsa-una-revolucion-del-centro>. Consultado en diciembre de 2010.
- Marchionni, M. y A. Conconi (2008), *¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionales de ingresos*. Buenos Aires, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- Margozzini, F. (1988), “Estimaciones de Pensiones por vejez que otorgará el actual Sistema de Pensiones”, en S. Baeza y R. Manubens, (eds.), *Sistema privado de pensiones en Chile*, CEP, Santiago.
- Mariño, N., C. Noboa y C. Parada (2009), “Las asignaciones familiares como salario indirecto. Una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo”, *Boletín de Historia Económica*, Año VII, N° 8, 38-52.
- Midaglia, C., y F. Antía (2007), “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad?”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16/2007, pág. 131-157.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social), Plan de Equidad [en línea]: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/types/file/downloadfilecontent.jsp?contentid=913ysite=1ychannel=mides>. Consultado el 22 de enero de 2010.
- \_\_\_\_\_ Plan de Atención Nacional de Emergencia Social (PANES 2005-2007) [en línea] <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/types/file/downloadfilecontent.jsp?contentid=2200ysite=1ychannel=mides>. Consultado el 22 de enero de 2011.
- Parlamento de Uruguay (Octubre de 1950). Ley N° 11.618. Montevideo, Uruguay.
- Programa de gobierno Partido Colorado 2010-2015 (2009) [en línea] [http://descarga.vamosuruguay.com.uy/programa\\_de\\_gobierno\\_PC.pdf](http://descarga.vamosuruguay.com.uy/programa_de_gobierno_PC.pdf). Consultado el 26 de diciembre de 2010.
- Queirolo, R. (2006), “Las elecciones uruguayas de 2004: La izquierda como la única oposición creíble”, *Colombia: Colombia Internacional* 64, julio- diciembre 2006, pág. 34-49.
- Ribe, H., D. Robalino e I. Walter (2010) *Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean from Right to Reality*. Washington, D.C.: The World Bank.

- Senado, Cámara del (2007), 48a. sesión ordinaria, tercer período ordinario de la XLVI legislatura. Diario de sesiones de la cámara de senadores (págs. 263-303). Montevideo: República Oriental de Uruguay.
- Sosa, R. Diario El País (19 de Febrero de 2007), “Privados apoyan cautela oficial por gastos en 2008”.
- Valenti, E. (2004), “¿Por qué ganó Tabaré Vázquez?”, *Red Voltaire*, Vol 1-3.
- Vázquez, T. (2004), *El gobierno del cambio. La transición responsable*, Montevideo: Friedrich Ebert S.
- Vigorito, A. (2005), *Asignaciones familiares, distribución del ingreso y pobreza en Uruguay. Un análisis para el período 2001-2004*. Montevideo: UNICEF.





## **Anexo**



## Los componentes del PANES

- **Programa de Ingreso Ciudadano:** Este programa constituyó la prestación monetaria del PANES. Incluía una transferencia monetaria de suma fija, es decir, que no variaba con la composición del hogar (Arim et al., 2009). Este valor era fijado por la Base de Prestaciones y Contribuciones, creada por el artículo 2 de la ley N° 17.856, y era equivalente al valor del salario mínimo nacional, que se actualizaba cuatrimestralmente de acuerdo a la evolución del Índice de Precios al Consumidor.

Dirigido a jefes y jefas de hogar, comprendidos en el primer quintil dentro de los hogares bajo la línea de la pobreza (es decir, el 20% más pobre).

- **Programa de Emergencia Sanitaria:** Tiene como objetivos, la prevención y atención primaria en salud en las redes policlínicas del Ministerio de Salud Pública, sobre todo para quienes se encuentren en condiciones de riesgo sanitario (niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas en situación de pobreza); y asegurar que la totalidad del sistema sanitario público en todo el territorio cuente con los insumos necesarios para la prevención y prestación de salud, incluyendo la salud bucal y mental.
- **Programa de Trabajo Transitorio:** Este programa buscó “contribuir a la ruptura de las barreras de exclusión social mediante una intervención centrada en trabajos transitorios, como herramienta para el desarrollo de habilidades laborales y sociales” (MIDES, 2010a). Se implementaron programas de trabajo transitorio por lo cual se remuneraba a las personas que trabajaban efectivamente, en tanto exista la figura reglamentada de un empleador (público o privado) que cubría las cargas sociales. Para ello se definieron: realización de tareas comunitarias coordinadas con las Intendencias Municipales, y trabajo en empresas que suscriban convenios de reactivación tripartitos (empleador-ministerio-trabajador) específicos sobre la base del aumento de la plantilla laboral.

El MIDES consignó que en el período de septiembre de 2005 a diciembre de 2007 se crearon 15.449 oportunidades de integración al programa en todo el país, donde participaron 15.684 personas con suplentes incluidos (MIDES, 2010a).

- **Programa de Educación en contextos críticos:** Tenía como objetivos ampliar la cobertura alimentaria en escuelas, incorporando una merienda estudiantil; realizar programas de retención y reingreso liceal; y aumentar la cobertura para educación inicial.
- **Programa de Alojamiento a las Personas en Situación de Calle:** Este programa buscaba dar alojamiento a familias y personas sin distinción etaria o de género que no dispusieran de abrigo, techo o vivienda alguna y que se encontraran pernoctando en la calle a la intemperie. La provisión de un techo nocturno se asociaba a espacios diurnos de abordaje de la situación de las personas acogidas al programa desde una perspectiva promocional. No se limitaba a la locación, sino que integraba programas de atención psicológica, laboral y educativa. A pesar de que este programa se inició con el PANES, eventualmente se consagró como una política permanente.
- **Programa para asentamientos precarios y pensiones:** Tenía como objetivo desarrollar programas territoriales focalizados que generaran infraestructura y servicios en barrios y asentamientos irregulares, previendo en algunos casos el realojamiento; además de atender la problemática de pensiones y tugurios, mediante un relevamiento primario de las condiciones generales (hacinamiento, higiene, servicios básicos).

Este programa ha ayudado, entre agosto de 2005 y diciembre de 2007, a cerca de 5.200 familias a mejorar sus viviendas, a través de convenios con 18 intendencias.

- **Programa de Alimentación Nacional:** Se revisó la composición cuanti-cualitativa de la Canasta Básica de Alimentación, atendiendo a la dieta nutricional con especial énfasis en las condiciones de desnutrición infantil; se utilizaron los espacios para el abordaje de talleres informativos y formativos para la población usuaria de servicios; se utilizó la red de comedores del INDA, de ANEP, en convenio con las OSC, entre otros, complementando con la entrega de Canastas de Alimentación e Higiene a quienes no puedan concurrir a los comedores habilitados.

## Componentes del plan equidad

### Componentes estructurales de la matriz de protección social (MIDES, 2010b)

- *Reforma Tributaria:* Esta reforma tiene como objetivos promover una mayor equidad, tanto horizontal como vertical, relacionando la carga tributaria con la capacidad de contribución de los distintos sectores sociales y económicos; incrementar la eficiencia del sistema tributario, tanto en lo que respecta a una mejor asignación de recursos en la economía, como en su retroalimentación con la capacidad de gestión de la administración de tributos; estimular la inversión productiva y el empleo de modo de generar mejores condiciones para el crecimiento económico. Con esta reforma se eliminaron quince impuestos, se gravaron las rentas de empresas y sociedades comerciales, se establecieron estímulos para la reinversión y se determinó un sistema dual de aportes basado en el impuesto a la renta del capital y del trabajo.
- *Reforma de Salud:* Tres objetivos centrales planteó la reforma de salud, que son un cambio en el modelo de atención, un cambio en el modelo de gestión y un cambio en el modelo de gasto y financiamiento. Para cumplir estos objetivos se crean dos organismos, el Sistema Nacional Integrado de Salud (con su mecanismo de financiamiento, el Seguro Nacional de Salud) y el Fondo Nacional de Salud (FONASA). El SNIS y su FONASA tienen como características que: el aporte de los usuarios se hace en función de su ingreso y permitirá la cobertura familiar; las instituciones prestadoras de servicios recibirán ingresos que les permita alcanzar un equilibrio entre éstos y los costos de su atención lo que implica cuotas diferenciadas según sexo y edad.

A partir de enero de 2008 ingresan al SNIS los trabajadores y sus hijos menores de 18 años, los Jubilados (tanto los que se desempeñaron como dependientes o como no dependientes) cuyo haber jubilatorio total no superara la suma de 4.200 pesos, las empresas unipersonales con hasta un empleado y sus hijos menores de 18 años.

- *Revisiones de las políticas de empleo:* Esta revisión buscó consolidar la estrategia de acción impulsada en el Plan de Gobierno, lo que implica aumentar la cantidad de empleo, mejorar su calidad, apoyar la reinserción de la población desocupada, y promover los microemprendimientos, además de realizar políticas activas de empleo, que amplíen los servicios entregados por el Estado.
- *Nueva política de vivienda y hábitat:* Esta nueva política está orientada a una matriz que contemple las dimensiones de inclusión social y territorial, derechos de ciudadanía, participación, descentralización, sustentabilidad económica y ambiental y redistribución de la riqueza. Los objetivos específicos de los actores que participan en la política son: DINAVI, promover el derecho a la vivienda; MEVIR, generar un hábitat rural sostenible; PIAI: promover la inclusión social e integración urbana de poblaciones segregadas; DINOT, apuntar a la equidad territorial; DINASA: avanzar hacia la universalización en el acceso al agua potable y el saneamiento apropiado; DINAMA, promover la inclusión social de los clasificadores.

- *La reforma educativa:* Una de las prioridades es la elaboración de una nueva Ley de Educación, fruto de un amplio debate educativo. Además, están planteadas un conjunto de metas algunas de las cuales se asocian a los componentes específicos del área de Asistencia Social. Estas son aumentar sensiblemente la cobertura educativa de niños y niñas de 0 a 3 años, universalizar la educación desde los 4 años de edad hasta el tercer año del Ciclo Básico y lograr la reinserción de jóvenes y adolescentes que se encuentran fuera del sistema educativo. Por su parte, constituye un objetivo de la política educativa aumentar el acceso y egreso a la educación media superior (bachilleratos), organizar la educación de adultos y jóvenes atendiendo sus necesidades e intereses, y crear un sistema de Educación Tecnológica Terciaria en el marco de la efectiva construcción de un Sistema Nacional de Educación que articule a la ANEP<sup>14</sup>, el Ministerio de Educación y Cultura, y la Universidad de la República.
- *El plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos:* El poder ejecutivo elevó a consideración parlamentaria el proyecto de Ley de Igualdad de oportunidades y Derechos aprobado por el Parlamento Nacional el 6 de marzo de 2007 (Ley 18.104). Dicha Ley declara de interés general las actividades orientadas a la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres y se obliga al Estado a adoptar las medidas necesarias para asegurar el diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de políticas públicas que integren la perspectiva de género. A su vez le confiere al Instituto Nacional de las Mujeres la función de promover la coordinación y articulación de las instituciones públicas para la igualdad de oportunidades y derechos. Estableciéndole como cometido diseñar el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos que permita dar cumplimiento a los compromisos internacionales ratificados y firmados por el país, relativos a la no discriminación de personas por razones de género. Luego de un amplio proceso de consultas se aprueba por el poder ejecutivo a través del Decreto N° 291 de fecha 15 de mayo 2007. El Plan se propone revertir las desigualdades que afectan a las mujeres, combatir toda forma de discriminación y promover la igualdad real y efectiva. Es una herramienta presentada como integral y que hace posible la generación de nuevas políticas públicas y la modificación de las existentes. En síntesis, se le presentó como la manera más adecuada para que el Estado contribuya a la democratización de las relaciones sociales de género. Integra los siguientes principios rectores:
  - a) Garantizar el respeto y la vigilancia de los derechos humanos de las mujeres conceptualizados como derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, aplicando y desarrollando una legislación igualitaria.
  - b) Promover la ciudadanía plena, garantizando el ejercicio igualitario de los derechos; la inclusión social, política, económica y cultural de las mujeres, así como su participación activa en los procesos de desarrollo.
  - c) Promover cambios culturales que permitan compartir en condiciones de igualdad el trabajo productivo y las relaciones familiares y aseguren el acceso equitativo de hombres y mujeres a los procesos de innovación, ciencia y tecnología en los planes de desarrollo.

## **Red de Asistencia e Integración Social**

El segundo componente del Plan Equidad considera los siguientes componentes, detallados a continuación.

- *Régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias:* Tiene como componentes las Asignaciones Familiares, que serán tratadas en profundidad en el próximo capítulo, y las Pensiones a la Vejez, las cuales tienen como objetivo “ampliar la asistencia de los adultos mayores de 65 años o más en situación de pobreza mediante la ampliación del actual régimen de Pensiones a la vejez a través de una prestación específica” (MIDES, 2010b).

---

<sup>14</sup> Administración Nacional de Educación Pública.

- *Seguridad alimentaria*: Tiene como objetivos brindar apoyo alimentario a la población en situación de pobreza extrema. Para ello se redefinió el Programa Nacional de Complemento Alimentario (PNCA) asociando la prestación a recomendación médica o nutricional y limitar las prestaciones en especies a grupos específicos que lo requieran, se reorientó el programa AIPP brindando asistencia alimentaria a organizaciones que brinden servicios socio-recreativos para la población en situación de pobreza, se creó una Agencia de Seguridad Alimentaria; y se fortaleció el rol técnico regulatorio del INDA<sup>15</sup>.
- *Políticas de educación para la infancia y adolescencia*: Las distintas políticas tienen como objetivos aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la atención a la Primera Infancia, a través de distintos instrumentos como un aumento de la cobertura y mejora de la calidad del Plan CAIF<sup>16</sup>, la ampliación de la cobertura en Jardines Infantiles, y la extensión del “Programa Aduana” de ASSE a todo el país. También se planteó mejorar el rendimiento y la asistencia en enseñanza primaria, a través del Programa de Maestros Comunitarios en escuelas urbanas de contexto muy desfavorable, así como universalizar programas de educación física en las Escuelas Urbanas del CEP, y reducir la deserción en ciclo básico. Para promover la revinculación a la enseñanza media, se instrumentaron programas específicos para la enseñanza media formal, como acciones “puente” para la vinculación con sextos años de Escuela Pública con Liceos del CES, el Programa “Pintó Deporte”, el Programa de Aulas Comunitarias, y la reorientación del Sistema de Becas de la ley 15.851 (1.600 adolescentes beneficiarios). Se propuso también ampliar los cupos del Ciclo Básico Tecnológico Agrario en 12 Escuelas Agrarias (500 adolescentes anuales a partir del 2009), y ejecutar programas de pasantías laborales (100 jóvenes en el 2008 y 250 a partir de 2009) de calificación laboral (1.500 jóvenes desde el año 2009) de educación y trabajo en el CECAP (240 adolescentes por año desde 2008), así como un sistema de becas laborales (300 alumnos anualmente de liceos del CES con dificultades económicas).
- *Políticas asociadas al trabajo protegido*: Dentro de estas políticas se encuentran los programas de empleo protegido (trabajos transitorios) y empleo juvenil.
- *Promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos*: Los principales programas de este plan tienen como objetivo la recalificación de Cooperativas Sociales.
- *Políticas de promoción e inclusión social*: Dentro de estas políticas, se destacan las que tienen un enfoque en la juventud, como los programas y acciones de participación juvenil tales como “Arrímate Espacio Joven”, “Rutas de salida adolescente”, “Amplifiqué Tu Voz: Participación juvenil desde la comunicación”, y talleres artístico-culturales.
- *Políticas de atención de la discapacidad*: Se transfieren las competencias en la materia que tenía el Ministerio de Salud Pública al MIDES, y con sus recursos se crea el Programa Nacional de Discapacidad, a partir 1° de enero de 2008.

## Historia de las asignaciones familiares

Las asignaciones familiares surgieron como un instrumento de transferencia monetaria que tenía por objeto fomentar la natalidad y mejorar las condiciones de vida de los niños (Vigorito, 2005), principalmente de quienes integraban hogares compuestos por trabajadores de menores recursos, a los cuales el sistema de seguridad social buscaba proteger. Este tipo de transferencias se inicia en algunos países europeos en la década de los treinta, debido a la expansión de los derechos sociales vinculados al mundo del trabajo.

Para (Vigorito, 2005), el Estado comenzó a otorgar prestaciones a los trabajadores a su cargo, con el objetivo de aliviar la pobreza, reducir la desigualdad y promover la natalidad, la cual en esos momentos estaba en descenso.

---

<sup>15</sup> Instituto Nacional de Alimentación.

<sup>16</sup> Centros de Atención Integral a la Infancia y a la Familia.

Diversos estudios, analizados por (Heady, Mitrakos y Tsakoglou, 2001), han avalado la importancia de las transferencias de dinero (sean condicionadas y no condicionadas) en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y en el caso de las asignaciones familiares, como éstas transferencias han producido un impacto en el desempeño de los niños en áreas como educación y salud. Debido a esto, los distintos gobiernos uruguayos han impulsado, de una u otra forma un régimen de asignaciones familiares, con el objeto de mejorar los ingresos de las familias, a través de los menores de edad.

A través del tiempo, este régimen ha tenido una serie de modificaciones (ver cuadro), mediante las cuales se buscó incluir a una mayor cantidad de niños beneficiarios, y así asegurar una “situación de partida” lo menos desigual posible para todos los menores. Para (Vigorito, 2005, pág. 22), “los fundamentos de las modificaciones realizadas en Uruguay, han resaltado el rol de la asignación familiar como transferencia de recursos”.

**CUADRO A.1**  
**LAS ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL TIEMPO**

Año	Hito	Observaciones
1943	Promulgación primera ley de Asignaciones Familiares	Durante este año, y producto de la evolución en materia de seguridad social en Uruguay, se promulga la Ley N° 10449 de “Consejo de Salarios” donde se otorgan beneficios no condicionales a los hijos naturales o legítimos de los trabajadores, hasta 14 años
1950	Ley N° 11618 de “Cajas de Compensación y Asignaciones Familiares”	Se aumenta el beneficio a los hijos naturales o legítimos de empleados de hasta 16 años, siempre que se encuentren estudiando, y 18 años si tienen discapacidad. Se establece la primera condicionalidad: obligación de cursar la enseñanza primaria
1960	Extensión del beneficio al sector público con Ley N°12.801	Extiende el beneficio de asignaciones familiares a hijos de funcionarios públicos de hasta 18 años, si éstos se encuentran estudiando o si poseen discapacidad; si no hasta los 16 años. Condicionalidad: Obligatoriedad de la enseñanza primaria
1980	Ley N°15.084, que crea la Dirección de Asignaciones Familiares	Se otorga el beneficio a los hijos de trabajadores formales, jubilados o desocupados forzosos regidos por el régimen de desempleo hasta los 14 años, o 16 años si se encuentran estudiando. Se establece como condicionalidad la asistencia a controles médicos
1995	Reforma Sistema de Seguridad Social	La coalición P. Nacional-P. Colorado impulsan una reforma al sistema de pensiones: Sistema Previsional Mixto, con la inclusión de las AFP en los aportes previsionales
1999	Ley 17.139 de Extensión de las Asignaciones Familiares	Se entiende como una legislación incompatible con la ley de 1980 (que se ocuparía desde ese momento de los jubilados y desocupados), y busca extender el beneficio a los hijos de trabajadores de hogares de menores recursos, desde el momento de la comprobación del embarazo hasta los 18 años. La condicionalidad se refiere a la obligación de la asistencia al sistema escolar formal, con control del BPS
2004	Promulgación Ley N° 17.758 de Prestación Asignaciones Familiares	En esta ley, producto de la crisis de 2001, se busca incluir a los hogares con menores ingresos a tres salarios mínimos, y que no eran cubiertos por las leyes N° 15.084 y 17.139. Beneficiaba a niños hasta 18 años, que estuvieran estudiando niveles superiores a primaria. Las condiciones eran: Acreditar Ingresos en el BPS, concurrencia al sistema escolar formal y controles médicos periódicos
Mayo 2005	Ley N° 17.869 de Creación PANES y Programa de Ingreso Ciudadano	Como parte del programa de gobierno para combatir la compleja situación social, se crea el “Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social” que busca, en un horizonte de dos años, superar las urgencias inmediatas de la población más vulnerable del país
Sept. 2007	Ingreso de la Ley N°18.227 “Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares” al Congreso	Con este nuevo cuerpo legislativo se busca integrar en una sola legislación todo el entramado de asignaciones familiares, las cuales se encontraban dispersas en las antiguas legislaciones vigentes
Enero 2008	Promulgación Ley N° 18227 Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares	Se logra la promulgación de este nuevo instrumento con la unanimidad de la Asamblea Nacional, puesto que esta ley sí generaba consenso, tanto en el oficialismo como en la oposición, a diferencia de lo sucedido con el programa Ingreso Ciudadano
Enero 2008	Puesta en Marcha de “Plan Equidad”	Con la promulgación de la Nueva Ley de AFAM, se pone en marcha el Plan Equidad, que reemplaza el PANES, y tiene objetivos más ambiciosos a mediano y largo plazo: Nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud (Ley 18.211), nuevo subsidio a la vejez (Ley N°18.241), programa Uruguay Trabaja (Ley N° 18.240), y Reformas al Sistema de Protección Social, a través de una reforma tributaria, entre otros programas

Fuente: Elaboración propia.

Existen ocho cuerpos legales en Uruguay que abordan la temática de las asignaciones familiares. El primero de ellos es la **ley N°10.449**, promulgada en 1943, que establece el *Consejo de Salarios*, la cual busca institucionalizar las asignaciones familiares que existían hasta ese entonces en las cajas de compensación del sector privado. En su artículo 21, obligaba a entregar una suma de dinero a todo empleado, obrero o peón, por cada hijo legítimo o natural legalmente reconocido o declarado judicialmente. El beneficiario directo era el hijo, el cual recibía la asignación hasta los catorce años, la cual podía extenderse hasta los dieciséis años en caso de que estuviera cursando estudios secundarios, preparatorios o aprendizaje de oficio en escuelas especiales. El administrador de la asignación era el empleado, obrero o peón. Si uno de los hijos era el sostén de la familia, éste sería el atributario de la asignación, siendo considerados sus hermanos como hijos suyos. Los recursos provenían de una contribución patronal, mensual y variable, que iba entre el 1,5 y el 3% de las remuneraciones de los trabajadores.

La segunda ley que se promulgó en esta materia, es la **ley N°11.618 de Cajas de Compensación y asignaciones familiares**, publicada en octubre de 1950, en donde se crea un Consejo Central como autoridad superior de las Cajas de Compensación y Asignaciones Familiares, que busca centralizar el sistema, y que entre sus obligaciones se encontraba “realizar funciones tendientes a la regularidad, concordancia y progreso en el servicio de asignaciones familiares” (Ley N°11.618, 1950). En esta ley, el artículo 9 incluye dentro de los beneficiarios a los hijos de hasta 16 años cuando reciban enseñanza en institutos habilitados o que sin serlo impartan enseñanza profesional comprobada por la Inspección de Enseñanza Privada; cuando comprueben no haber podido completar sus estudios primarios a la edad de 14 años, por impedimentos plenamente justificados; y cuando se trate de hijos de obreros fallecidos o absolutamente incapacitados o que sufren privación de libertad. Además, en el artículo 10, establece que tendrán derecho a la asignación hasta la edad de 18 años, los hijos lisiados o incapacitados totalmente para el estudio o definitivamente incapacitados para el trabajo. También se hace extensivo el beneficio a los menores a cargo de divorciados, o a solteros cuando los ligen a éstos, vínculos de parentesco por consanguinidad dentro del cuarto grado inclusive. Junto con esto, se crea un Fondo de Compensación, a fin de estabilizar las asignaciones en caso de déficit, o de aumentar las mismas en caso de superávit en la recaudación de los montos.

A lo largo de su existencia, y dentro del contexto latinoamericano, las transferencias monetarias vinculadas a este tipo de programas se relacionan con dos ejes de condicionalidades. Se trató por un lado condicionalidades relativas a la educación con el fin de lograr la adhesión de sectores medios y para aumentar el esfuerzo personal para la obtención de beneficios y, por el otro, condicionalidades de salud especialmente ligadas al ámbito nutricional. Estas condicionalidades comenzaron a ser exigidas gradualmente por los distintos cuerpos legales que componen el sistema de asignaciones familiares. Con el cuerpo legal de la Ley de 1950 recién mencionado, se plantean por primera vez condicionalidades a la transferencia, en este caso relacionadas con la educación, a través de la obligatoriedad de asistencia a la educación primaria por parte de los hijos de trabajadores afectos a esta ley. Luego se añadirían otras condicionalidades que se relacionan con las distintas leyes del sistema.

La tercera legislación en esta materia, se refiere específicamente al beneficio en el sector público, llamado “salario familiar”. La **ley N°12.801 de Presupuesto General de Sueldos**, publicada en noviembre de 1960, establece que el salario familiar estará constituido por: prima por hogar constituido, asignaciones familiares, primas por nacimiento y primas por matrimonio. Sobre las asignaciones familiares, instaura que todos los funcionarios públicos que tengan hijos hasta 16 años percibirán el beneficio, el cual puede extenderse hasta los 18 años, si los hijos cursan estudios secundarios, preparatorios o aprendizaje de oficios en institutos públicos; si reciben enseñanza especificada en instituciones controladas por la Inspección de Enseñanza Privada; cuando cursen estudios primarios habiendo comprobado que no pudieron completarlos a la edad de 16 años, por impedimentos plenamente justificados; y cuando se trate de hijos de empleados y obreros fallecidos o absolutamente discapacitados o que sufran privación de libertad; cuando se trate de hijos lisiados o incapacitados física y mentalmente para el estudio. No regirán los límites de edad cuando se trate de hijos totalmente incapacitados para el trabajo.



La cuarta legislación data de noviembre de 1980, y buscaba reordenar a los beneficiarios de las asignaciones familiares. El *Decreto ley N°15084, de dirección de asignaciones familiares*, extiende el beneficio a los empleados en situación de desocupación forzosa, mientras perciban las prestaciones del régimen de desempleo; los empleados de servicio doméstico; los vendedores de diarios; los jubilados y pensionistas de las direcciones de las pasividades rurales, del servicio doméstico, de la industria y del comercio, de las cajas de jubilaciones, pensiones y subsidios para el personal permanente y de la caja de jubilaciones bancarias; los pequeños productores rurales, y otros sectores que el ejecutivo incluyera con resolución fundada. También se entregan asignaciones familiares desde la comprobación del embarazo, estando condicionado el prenatal a controles del mismo.

La quinta legislación data de mayo de 1995, y modifica el acceso a las prestaciones significativamente. *La ley N° 16.697*, plantea el retiro de la prestación a los trabajadores que perciban un ingreso mayor a diez salarios mínimos. El tope se incrementaría en 1 salario mínimo a partir del tercer beneficiario, extendiendo el beneficio a más de dos beneficiarios, como establecían las antiguas legislaciones. Aquí la prestación se enfoca en las personas de menores ingresos, en desmedro de los trabajadores formales. Los montos fijados van de un 16% del Salario Mínimo Nacional (SMN) cuando el titular de cobro percibiera un ingreso menor o igual a seis S.M.N, y de un 8% cuando estos ingresos iban entre seis a diez S.M.N. Con esto, el número de beneficiarios disminuyó en un 16% entre 1994 y 1996 (De Melo y Vigorito, 2007). Desde ese momento, las disposiciones de esta ley, así como los montos y requisitos de acceso, también rigieron para los funcionarios públicos afectos a la ley N°12.801.

La sexta ley data de julio de 1999 y buscaba extender las asignaciones familiares a los hogares de bajos ingresos. La *ley N°17.139, de extensión de prestaciones de asignaciones familiares*, establecía en su artículo 2°, la extensión de las prestaciones previstas en la ley N°15.084, a todos los hogares de menores recursos. En este cuerpo legal se establece una condicionalidad, que es la obligación de los niños a asistir a establecimientos educacionales, y para velar por el cumplimiento de esta condición, el BPS realizaría controles, además de un seguimiento por parte del Instituto Nacional del Menor. Esto, para enfatizar que era un beneficio económico para los menores, más que una transferencia monetaria. También se establece que el beneficio se extendía hasta los 18 años de edad, y se declaraba incompatible la percepción de prestaciones que se establecían para hogares de menores recursos, con la prevista en el decreto-ley N°15.084; es decir, la legislación del año 1980 sólo se ocuparía de las asignaciones para desocupados y jubilados, mientras que para los trabajadores formales regía la nueva ley. Además, “se priorizarían aquellos hogares en que los trabajadores tributarios hubieran agotado su cobertura por la Dirección de Seguros de Desempleo, o en que la mujer fuera el único sustento del hogar” (Vigorito, 2005, pág. 22).

La séptima legislación se dictaminó en mayo de 2004, y buscaba aumentar la prestación de asignaciones familiares a hogares de menores ingresos. La *ley N° 17.758*, extiende la prestación a hogares con ingresos de cualquier naturaleza (ya no solamente trabajadores formales), inferiores a tres salarios mínimos, que no estuvieran comprendidos dentro de los alcances del decreto-ley N°15.084 y de la ley N°17.139. Establece que el monto de la misma será del 16% del salario mínimo nacional por cada hijo o menor a cargo del administrador de la prestación. Para los niños con discapacidad, el monto de la prestación será el doble, pero estará condicionada a revisión médica cada tres años efectuada por los servicios médicos del Banco de Previsión Social. El periodo de prestación puede extenderse hasta los 18 años, siempre que el beneficiario curse estudios de nivel superior a los de educación primaria. Para obtener el beneficio, se deben acreditar en el BPS los ingresos del núcleo familiar, la inscripción y concurrencia asidua al sistema escolar, la periodicidad de asistencia a los controles médicos y las revisiones periódicas cada tres años en caso de discapacitados. Con esta última ley, el régimen “tuvo una importante expansión (65%) en el acceso de los dos primeros deciles de ingreso a la prestación por asignación familiar”, especialmente en estratos bajos de la capital (Vigorito, 2005, pág. 34).

A pesar de todas estas modificaciones e intensiones de extensión del sistema de asignaciones familiares, como mecanismo de transferencias monetarias condicionadas, uno de los principales

problemas que tuvo el mismo, radicó en la dificultad para verificar el cumplimiento de las condicionalidades de asistencia al sistema educativo (Arim, Cruces y Vigorito, 2009), puesto que la División de Prestaciones Económicas del BPS, encargado de esta prestación, no lograba realizar los controles suficientes, al mismo tiempo que no existía una institucionalidad que lograra la coordinación intersectorial necesaria para el eficaz cumplimiento de la ley. Además, como destaca Mariño et al., este instrumento no tuvo un gran impacto en la redistribución del ingreso, como se puede ver en el cuadro adjunto (Mariño, Noboa y Parada, 2009).

**CUADRO A.2**  
**CONCENTRACIÓN DEL INGRESO AL INTERIOR DE LA CLASE**  
**ASALARIADA INDUSTRIAL POR CATEGORÍA**

Año	Índice Gini		Entropía (Medida Theil)	
	Sin AFAM	Con AFAM	Sin AFAM	Con AFAM
1982	0,376	0,361	0,232	0,200
1984	0,375	0,349	0,244	0,222
1987	0,362	0,342	0,252	0,212
1989	0,386	0,368	0,272	0,238
1991	0,391	0,377	0,281	0,357
1994	0,400	0,391	0,283	0,255
1998	0,414	0,417	0,287	0,270
1999	0,429	0,412	0,295	0,253
2001	0,399	0,385	0,305	0,302
2002	0,420	0,405	0,315	0,285
2005	0,405	0,381	0,324	0,292

Fuente: Basado en cuadro 4 en Mariño, Noboa y Parada: Las Asignaciones Familiares como Salario Indirecto. Una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo, 2009.

Esto se debe, entre otras razones, a que las asignaciones familiares “no constituyen una proporción significativa del gasto del BPS ni del gasto público social; en 2002 representaban el 4% de las erogaciones del BPS” (Vigorito, 2005, pág. 27). Por lo tanto, las transferencias de las asignaciones familiares no producían representaban un monto significativo con respecto al Presupuesto Nacional y aún menos en comparación a los ingresos, y por lo mismo no afectaban su redistribución, situación que se acentuó principalmente en el periodo entre 1999 y 2002, en donde el deterioro de los índices de desigualdad refleja una disminución en la calidad de la vida de los hogares uruguayos. Sin embargo, también se deben considerar otros factores, como la participación laboral, para ver el impacto definitivo de las asignaciones familiares como desconcentrador del ingreso. También se debe tener en cuenta que muchos potenciales beneficiarios no solicitaron el beneficio, ya sea por falta de información sobre el tema, no entendimiento del mismo, o que el costo de oportunidad de solicitarlo superaba al beneficio (De Melo y Vigorito, 2007). Con el Plan Equidad y la reforma al régimen de Asignaciones Familiares se buscaría superar esta problemática.

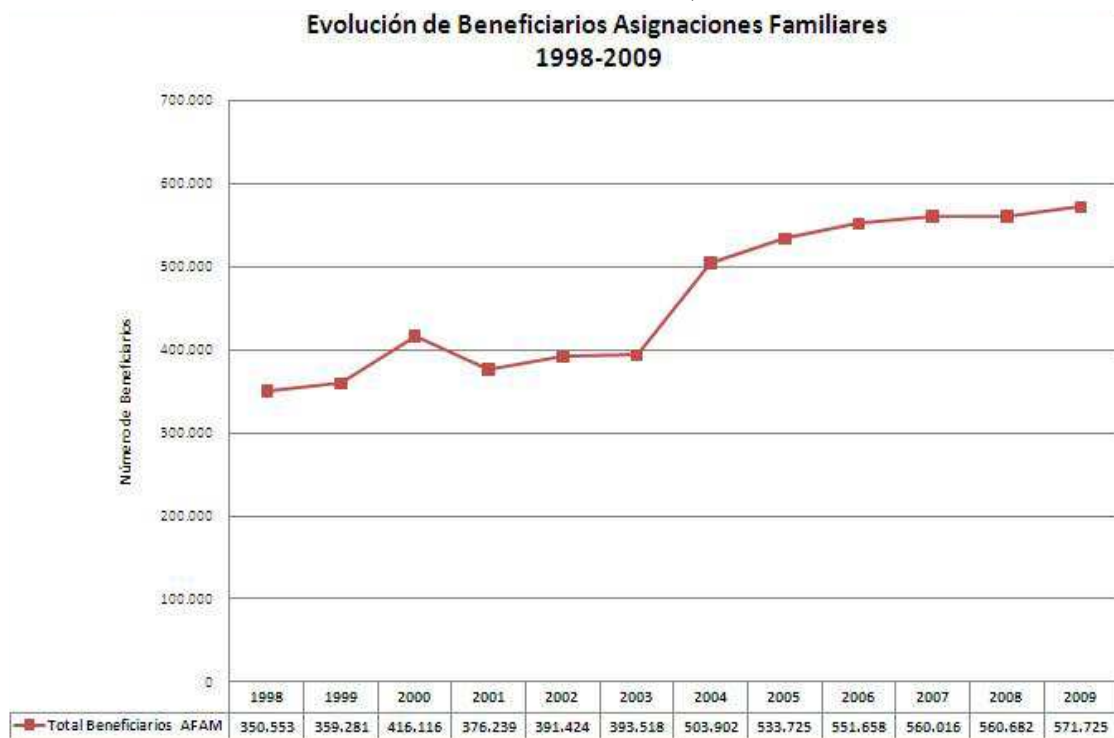
**CUADRO A.3**  
**IMPACTO DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN**  
**DEL INGRESO Y LA POBREZA**

	Antes de las reformas (situación 2004)	Durante el PANES (situación 2005-2007)
Medidas de desigualdad:		
Gini <sup>a</sup>	0,45	0,46
Theil	0,41	0,39
Pobreza:		
Incidencia de la pobreza	26,3	25,8
Incidencia de la indigencia	4,1	2,1
Pobreza hogares con niños:		
Incidencia de la pobreza	39,1	38,4
Incidencia de la indigencia	6,4	3,4

Fuente: Arim, Cruces, y Vigorito, 2009:30.

<sup>a</sup> Datos de Coeficiente de Gini provienen de las cifras que entregó oficialmente el MIDES en (MIDES, 2009).

**GRÁFICO A.1**  
**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE**  
**ASIGNACIONES FAMILIARES, 1998-2009**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos INE.

**CUADRO A.4**  
**PORCENTAJE DE POBRES SEGÚN EDAD (METODOLOGÍA INE 2002)**

Año	Total porcentaje personas pobres	Personas pobres menores de 6 años	Personas pobres entre 6 a 12 años	Personas pobres entre 13 a 17 años	Personas pobres entre 18 a 64 años	Personas pobres de 65 años y más
2001	18,82	38,54	35,62	27,82	15,25	3,95
2002	24,29	47,69	42,33	35,73	21,03	5,59
2003	31,33	56,8	50,95	43,21	28,19	9,89
2004	31,86	56,47	53,99	44,77	28,38	10,67
2005	29,23	53,6	50,72	42,29	25,57	9,26
2006	25,23	46,36	43,49	38,1	21,33	7,22

Fuente: Elaboración propia, en base a Informe "Evolución de la Pobreza en el Uruguay, 2001-2006", INE Uruguay.

**CUADRO A.5**  
**EVOLUCIÓN DE LOS ESCAÑOS OCUPADOS POR CADA PARTIDO EN EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES<sup>a</sup>**

Partido	Senadores elegidos		Diputados elegidos	
	Elección 1999	Elección 2004	Elección 1999	Elección 2004
Partido Colorado	10	3	33	10
Partido Nacional	7	11	22	36
Frente Amplio	12	16	40	52
Nuevo Espacio <sup>a</sup>	1	-	4	-
Partido Independiente <sup>b</sup>	-	0	-	1

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la Corte Electoral de Uruguay.

<sup>a</sup> Nuevo Espacio, para las elecciones de 2004, hace una alianza con Frente Amplio, por lo cual van juntos en esa competencia.

<sup>b</sup> El Partido Independiente se funda en 2003, por lo cual su primera elección es la del año 2004.

**CUADRO A.6**  
**ENTREVISTAS REALIZADAS DURANTE EL SEGUNDO SEMESTRE DE 2010**

Entrevistado	Cargo desempeñado durante Gobierno de Tabaré Vázquez 2005-2010
Uruguay	
Andrea Vigorito	Economista experta en políticas sociales, asesoró al Mides en la instalación del PANES
Rodrigo Arim	Decano Facultad de Economía de Universidad de La República
Mariana Arismendi	Ministra de Desarrollo Social
Julio Bango	Director de INFAMILIA del Ministerio de Desarrollo Social Actual Diputado del Frente Amplio
Jorge Campanella	Actual director INFAMILIA del Ministerio de Desarrollo Social
Ernesto Murro	Presidente de BPS Banco de Prestación Social
Juan Pablo Labat	Jefe de Evaluación y Control del Ministerio de Desarrollo Social Mides
Cristian Mirza	Director de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social Actual Director Trabajo Social de la Universidad de la República
Cecilia Marconi	Asesora del Ministro de Economía y Finanzas

Fuente: Elaboración propia.