

# LA CONSTRUCCIÓN DE PACTOS Y CONSENSOS EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL.

**Estudio de caso: Nuevo Régimen de Asignaciones  
Familiares en Uruguay**

*Santiago, 20 de marzo de 2013*

*Carlos Maldonado Valera  
Andrea Palma Roco*



# **URUGUAY: Importancia del Nuevo Régimen de Asignaciones familiares 2005-2010**

- **Generación de consensos: Aprobación unánime por ambas cámaras del Congreso (incluyendo a los partidos de la oposición)**
- **Institucionalizó un programa social de emergencia (programa ‘Ingreso Ciudadano’) que había sido criticado por la oposición**
- **Aprobó por Ley una transferencia permanente orientada a los hogares más pobres, asegurando pisos mínimos de bienestar independientemente del estatus laboral de los beneficiarios.**
- **Constituyó una de las principales reformas del Plan Equidad que adoptó el gobierno encabezado por Tabaré Vázquez en un contexto de crisis**
- **La reforma implicó retomar y reformar un mecanismo antiguo del régimen de bienestar social del Uruguay (Asignaciones Familiares)**

## URUGUAY: Logros del Nuevo Régimen de asignaciones familiares 2005-2010

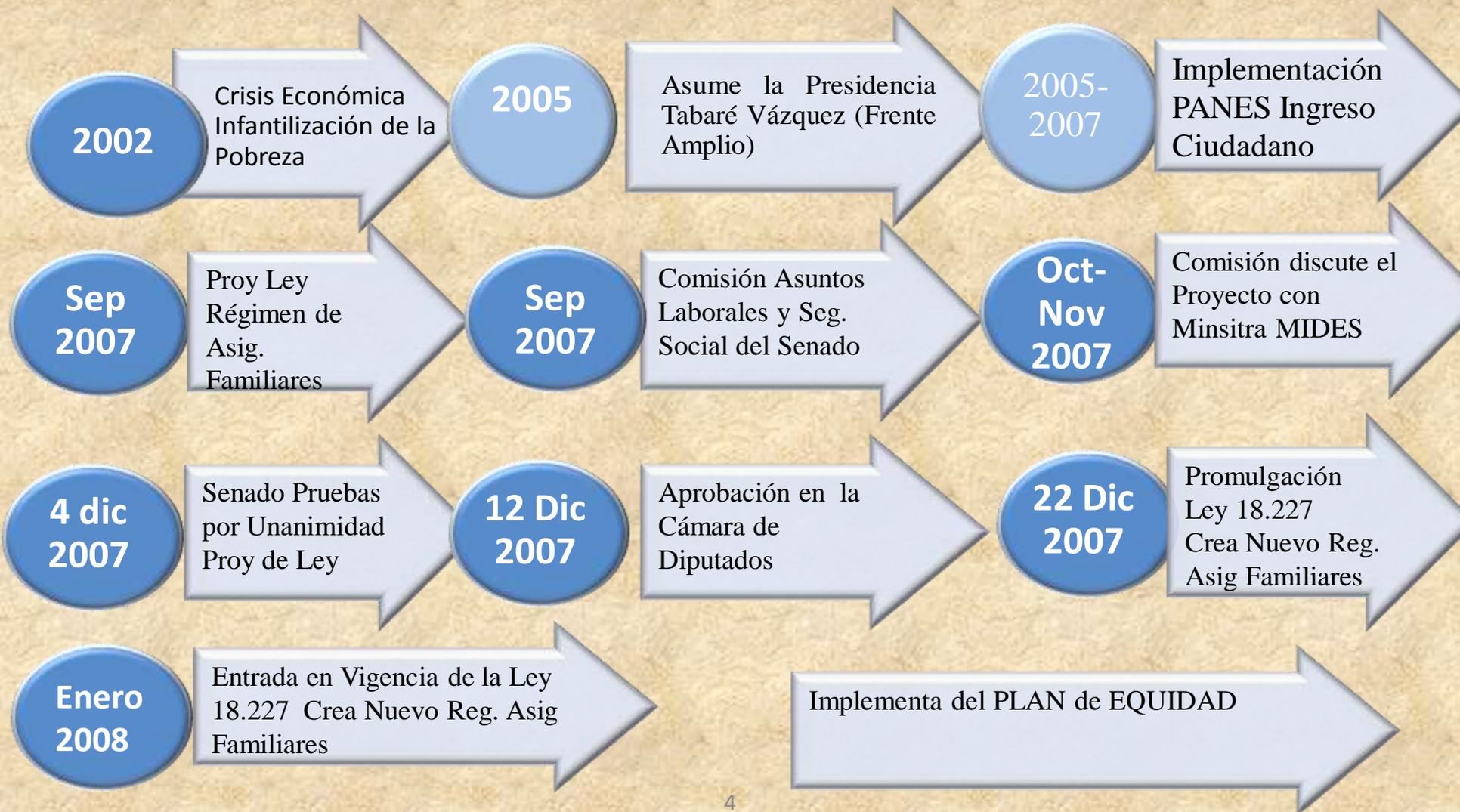
- Amplió la **cantidad de beneficiarios** del Sistema de Asignaciones Familiares, enfocándose en la población más vulnerable del país (principalmente niños y jóvenes), independiente de si pertenecían al sistema laboral formal o no.
- Le dio **continuidad en el tiempo** al programa de transferencias monetarias condicionadas que existía en ese momento (Ingreso Ciudadano), uniéndolo al sistema de asignaciones familiares.

**Prestación:** Un monto base para los niños que asisten a educación primaria, de \$700,00 pesos, y de \$1000,00 pesos para los que asistan a la secundaria. En caso de existir más de un beneficiario, el total de prestaciones que recibirá el hogar, será el resultado de multiplicar: la base de \$ 700 por el número de beneficiarios elevado al exponente de 0,6. Luego, se divide por el número de beneficiarios.

**Dirigido a:** Niños y adolescentes que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del INAU.

**Requisitos:** Acreditar en el BPS: 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.

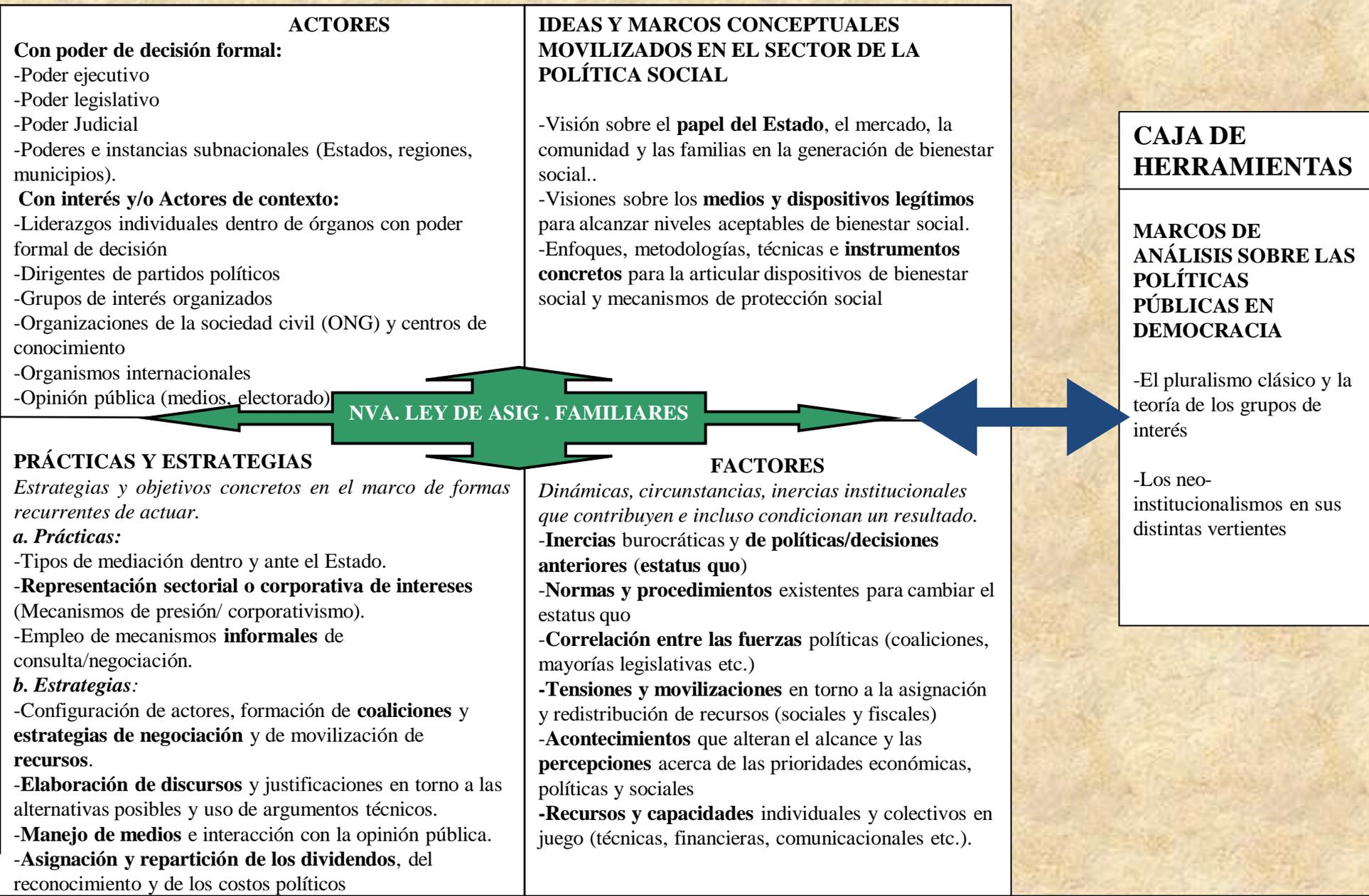
# URUGUAY: HITOS DEL NUEVO RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES



# URUGUAY: HITOS DEL NUEVO RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES

- **2002: Crisis económica y social en Uruguay**, como consecuencia del “default” argentino, la cual magnifica el fenómeno de “infantilización de la pobreza”.
- **2005:** Ascensión al poder, por primera vez en su historia, de la coalición de centro-izquierda “**Frente Amplio**”, a través de la elección de **Tabaré Vázquez como Presidente** de la República.
- **2005-2007: Implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia PANES**, que cuenta, entre otros, con el programa “Ingreso Ciudadano” de transferencias monetarias condicionadas.
- **Septiembre 2007:** Ingreso en el **Parlamento** del proyecto de ley de reforma del Sistema de Asignaciones Familiares, para la continuidad del programa “Ingreso Ciudadano” dentro del Plan Equidad, previo intercambio de información con los distintos actores políticos y sociales.
- **11 de Septiembre 2007** pasó a la comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado.
- **Octubre y Noviembre 2007** la comisión empieza a discutir el proyecto en conjunto con la Ministra de Desarrollo Social.
- **El 4 de diciembre** el Senado aprueba por unanimidad el proyecto.
- **El 12 de diciembre** la comisión de seguridad social de la cámara de diputados, también lo aprobó por unanimidad.
- **El 22 de diciembre** el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 18.227
- **Enero 2008:** Entrada en vigencia de la Ley N°18.227, que establecía el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares

# URUGUAY: Dimensiones en el origen y trayectoria del nuevo Régimen de Asignaciones Familiares



# URUGUAY: Actores en el origen y trayectoria del nuevo Régimen de Asignaciones Familiares

## Actores con poder de Decisión:

- ***Poderes instituidos con capacidad formal de decisión:*** El Presidente de la República; Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Economía, INAU Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay; Gabinete Social; Banco de Previsión Social, Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Parlamentarios de gobierno y oposición.
- **Partidos políticos:** Dirigentes de partidos políticos, especialmente del Frente Amplio; Partido Colorado, Partido Nacional.
- **Liderazgos intra-gubernamentales:** Ministra del MIDES; el presidente del BPS

## Actores con Interés

- **Organización de Trabajadores:** La Central Única de Trabajadores, y agrupaciones de jubilados y pensionistas

## Actores de Contexto

- **Redes de conocimiento:** centros de estudios y organismos internacionales :La Universidad de la República y los investigadores del Instituto de Economía y de Trabajo Social
- **Opinión Pública y Medios de Comunicación**

# URUGUAY: Factores en el origen y trayectoria del nuevo Régimen de Asignaciones Familiares

## Elementos o circunstancias que contribuyen o impiden el logro de un resultado.

- Peso histórico del sistema de bienestar social en la arquitectura de protección social del Uruguay
- Cambio de la coalición gobernante (triunfo del FA)
- Correlación de fuerzas favorables al oficialismo en el Congreso, y la coordinación dentro del conglomerado oficialista.
- Definición programática gubernamental para realizar acciones de emergencia acotadas en el tiempo y transformaciones al sistema de seguridad social, incluido el programa de Asignaciones Familiares.
- Valoración positiva del PANES, como herramienta innovadora para la superación de la situación de emergencia post crisis social del año 2002.



## URUGUAY: Prácticas en el origen y trayectoria del nuevo Régimen de Asignaciones Familiares

**Forma recurrente de actuar, no necesariamente institucional, derivados de la interacción repetida.**

- Discusiones sobre el diseño y aplicación del Plan Equidad en el Gabinete Social.
- Diálogos previos entre el gobierno y agrupaciones de trabajadores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, de jubilados y pensionistas, respecto de las reformas que se impulsarían, entre las que se encontraba la reforma de las asignaciones familiares.
- Importancia de aumentar la legitimidad de la transferencia monetaria condicionada, integrándola en un programa histórico que la respaldara; el paso del “Ingreso Ciudadano” al nuevo régimen de Asignaciones Familiares.
- Impulso de los partidos políticos a través de sus partidarios en cargos de gobiernos, para exponer su posición.



## URUGUAY: Prácticas en el origen y trayectoria del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares

- Diálogo entre las autoridades y los investigadores de la Universidad de la República para el diseño del Plan, y las propuestas respecto del nuevo régimen de asignaciones familiares.
- Negociaciones dentro de la bancada parlamentaria del Frente Amplio.
- Diálogos entre el oficialismo y la oposición en el Parlamento, y el trabajo en las comisiones del Senado y la Cámara de Diputados.
- Diálogos ciudadanos



# URUGUAY: Ideas y Marcos Conceptuales en el origen y trayectoria del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares

## PAPEL DEL ESTADO, EL MERCADO, LA COMUNIDAD EN LA GENERACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL Y ACCESO A PROTECCIÓN SOCIAL

*Estado como principal promotor y responsable del bienestar*

**VS**

*Estado como actor subsidiario en la creación de riqueza y bienestar*

*Sujetos de la política social:*

Niños y adolescentes que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica

**VS**

*Sujetos de la política social:*

Dirigido a jefes y jefas de hogar, comprendidos en el último quintil de ingresos



# URUGUAY: Ideas y Marcos Conceptuales en el origen y trayectoria del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares

## VISIONES SOBRE LOS MEDIOS DESEABLES PARA ALCANZAR FINES E IDEALES COLECTIVOS:

*Gasto social como instrumento supeditado a la disponibilidad de recursos y equilibrios macroeconómicos.*

VS

*Gasto social como prioridad que debe primar sobre otros objetos de gasto*

## ENFOQUES SOBRE LOS INSTRUMENTOS Y OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR Y PROTECCIÓN SOCIAL

*Focalización como modalidad principal de una política social eficiente, subsidiaria, complementaria al esfuerzo individual, y 'corresponsable' (condicionada)*

VS

*Garantía universal de ciertos satisfactores y focalización aceptable únicamente como medio de universalizar el goce de ciertos derechos sociales.*



# URUGUAY: Lecturas desde varios marcos analíticos de política pública, en el origen y trayectoria del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares

Enfoque / vertiente	Lectura	Explica:
<b>Pluralismo clásico y la teoría de los grupos de interés</b>	<i>Reforma originada por cambio en la coalición político-electoral gobernante</i>	<p>-Arribo de una <b>nueva coalición gobernante</b> (ejecutivo y mayoría en ambas cámaras) con un programa de gobierno y cercana a grupos organizados del mundo laboral se traduce en reformas al sistema de protección social.</p> <p>-Reforma como <b>'respuesta' del sistema político ante cambios en la coalición gobernante y nuevas demandas sociales.</b></p> <p>-Límites al <b>'vuelco neoliberal'</b> durante los 90 a causa del <b>poder de veto de diversos grupos organizados.</b></p> <p>-Transformación del programa <b>'Ingreso Ciudadano'</b> en reforma a la Ley de Asignaciones Familiares como <b>resultado que equilibra las preferencias del conjunto de actores</b> (incluyendo la oposición).</p>

# URUGUAY: Lecturas desde varios marcos analíticos de política pública, en el origen y trayectoria del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares

Enfoque / vertiente	Lectura	Explica:
<b>Neo-institucionalismo histórico</b>	<i>Proceso de continuidades y cambio en un sector de política pública</i>	<p><b>-Path dependency o peso de las inercias heredadas</b> como factor que: <b>i)</b> Limitó en su momento el vuelco liberalizador de los 90 y <b>ii)</b> El hecho de haber retomado un mecanismo preexistente del régimen de bienestar uruguayo (Asignaciones Familiares) para perpetuar un programa emergente, fue un elemento facilitador para obtener el apoyo de la oposición.</p> <p><b>-Crisis y cambio:</b> La victoria del Frente Amplio, la obtención de amplia mayoría y el <i>momentum</i> para la reforma como secuela de una coyuntura crítica originada por la larga recesión que culminó con crisis de 2002.</p>
<b>Neo-institucionalismo sociológico cognitivo</b>	<i>Adaptación y ajustes de un instrumento a distintos modelos de política social / bienestar</i>	<p><b>-Transformación de las asignaciones familiares como instrumento:</b> originalmente en el marco de un modelo de bienestar ligado al trabajo formal, hacia un enfoque centrado en garantizar niveles mínimos de bienestar a la población más pobre.</p> <p><b>-El cambio discursivo</b> entre un programa centrado en un ideario de izquierda y universalista (programa ‘Ingreso Ciudadano’) a la reinención de un instrumento preexistente y legitimado susceptible de originar un consenso con la oposición.</p>

# EXPLICANDO EL CONSENSO / UNANIMIDAD EN URUGUAY:

El consenso / unanimidad fue posible porque:

- *Una coyuntura excepcional derivada del colapso económico de 2002 abrió una ventana de oportunidad para el arribo de una nueva coalición gobernante mayoritaria*
- *La conversión del programa emergente 'Ingreso Ciudadano' en una versión reformada de un instrumento preexistente que obtuvo el apoyo de la oposición (aunque su apoyo no era necesario dada la mayoría del Frente Amplio en ambas cámaras del poder legislativo)*
- *Inercias históricas ligadas al estado de Bienestar uruguayo como factor que puso a disposición un instrumento históricamente legitimado*

# LA CONSTRUCCIÓN DE PACTOS Y CONSENSOS EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL.

Estudio de caso: Nuevo Régimen de Asignaciones  
Familiares en Uruguay

*MUCHAS GRACIAS*

*Carlos Maldonado Valera*  
*Andrea Palma Roco*

