

# POLÍTICAS SOCIALES

## La construcción de pactos y consensos en materia de política social

El caso del Nuevo Régimen de Asignaciones  
Familiares del Uruguay, 2004-2009

Carlos F. Maldonado Valera  
Andrea F. Palma Roco



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

# POLÍTICAS SOCIALES

## La construcción de pactos y consensos en materia de política social

El caso del Nuevo Régimen de Asignaciones  
Familiares del Uruguay, 2004-2009

Carlos F. Maldonado Valera  
Andrea F. Palma Roco



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Carlos F. 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 F. Palma Roco, consultora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, en el marco del proyecto “Pacto social para una protección social más inclusiva” (GER/12/006), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Los autores agradecen los aportes y comentarios de Verónica Amarante, Martín Hopenhayn, Rodrigo Martínez, María Nieves Rico y Ana Sojo, así como los de Daniela Huneeus, Claudia Robles, Cecilia Rossel y Luis Hernán Vargas. También resultaron de gran utilidad los comentarios emitidos por Fernando Filgueira a una versión preliminar del presente documento, durante el Seminario Internacional “Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa”, realizado en la sede de la CEPAL, Santiago, los días 20 y 21 de marzo de 2013,

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.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.3671

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>I. Uruguay: origen y trayectoria de la ley sobre el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, 2004-2009</b> .....	9
<b>A. Antecedentes y contexto político</b> .....	9
1. La agenda del Frente Amplio, de la oposición y del nuevo gobierno.....	10
2. El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES).....	11
3. El Plan Equidad.....	14
4. Antecedentes y características de las asignaciones familiares antes del Plan Equidad.....	19
5. Hacia un nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, 2004-2008.....	21
6. Tramitación de la Ley de Asignaciones Familiares.....	26
7. Principales debates y ámbitos de negociación.....	27
<b>II. Actores, prácticas y estrategias, factores y marcos conceptuales en la nueva Ley de Asignaciones Familiares</b> .....	29
<b>A. Los actores</b> .....	29
1. Presidencia de la República.....	30
2. El Gabinete Social.....	31
3. El Ministerio de Economía.....	31
4. El Banco de Previsión Social (BPS).....	32
5. Parlamento y partidos políticos.....	32
6. Organizaciones sindicales y sociales.....	33
7. La Universidad de la República (Udelar).....	33
8. Los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil.....	34
<b>B. Prácticas y estrategias</b> .....	34
1. Tipos de mediación al interior del Estado y frente a los actores y coaliciones en conflicto.....	34

2.	Representación sectorial o corporativa de intereses mediante modalidades permanentes de representación que son paralelas al proceso formal de toma de decisiones .....	35
3.	Empleo de mecanismos informales de negociación.....	35
4.	Formación de coaliciones y estrategias de negociación y de movilización de recursos .....	36
5.	Elaboración de propuestas, discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos para fundamentar la consecución de intereses .....	36
6.	Manejo de medios de comunicación e interacción con la opinión pública .....	37
7.	Asignación y repartición de los costos y dividendos políticos ante la consecución de un acuerdo o consenso .....	37
C.	Los factores .....	38
1.	Inercias burocráticas y de políticas o decisiones anteriores (estatus quo).....	38
2.	Normas y procedimientos existentes para cambiar el estatus quo .....	39
3.	Correlación de fuerzas entre los principales actores políticos en los distintos niveles de gobierno y mayorías electorales y legislativas .....	40
4.	Tensiones y movilizaciones en torno a la asignación y redistribución de recursos (fiscales, económicos y sociales) .....	42
5.	Acontecimientos que alteran el alcance y las percepciones acerca de las prioridades económicas, políticas y sociales en un momento y contexto histórico .....	42
6.	Recursos y capacidades disponibles en un contexto/momento dado en un sector de política pública (técnicos, políticos, financieros y comunicacionales).....	43
D.	Marcos conceptuales de bienestar y protección social en la reforma al régimen de asignaciones familiares.....	43
1.	La reforma en el contexto del “Estado de bienestar uruguayo” .....	43
2.	La reforma en el contexto de las políticas sociales tras la democratización .....	44
3.	Las asignaciones familiares como dispositivo de protección social: ¿la focalización como medio para universalizar o como fin de una política social residual? .....	44
III.	Lecturas sobre el nuevo Régimen de Asignaciones Familiares: ¿un caso de cambio o de continuidad histórica? .....	47
IV.	Análisis de la nueva Ley de Asignaciones Familiares como ventana de oportunidad política.....	53
V.	Comentarios finales.....	57
	Bibliografía .....	59
	Anexo .....	63
	Serie Políticas Sociales: números publicados .....	65
<b>Índice de cuadros</b>		
CUADRO 1	PRINCIPALES HITOS DEL NUEVO RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES .....	10
CUADRO 2	LAS ASIGNACIONES FAMILIARES HASTA ANTES DE LA CRISIS, 1943-1999.....	19
CUADRO 3	HACIA EL NUEVO RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES, 2004-2008.....	22
CUADRO 4	CONCENTRACIÓN DEL INGRESO AL INTERIOR DE LA CLASE ASALARIADA INDUSTRIAL POR CATEGORÍA .....	23
CUADRO 5	IMPACTO DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA POBREZA.....	25
CUADRO 6	EVOLUCIÓN DE LOS ESCAÑOS OCUPADOS POR CADA PARTIDO EN EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES .....	27

CUADRO 7	CATEGORÍAS DE ACTORES .....	30
CUADRO 8	NIVEL DE INFLUENCIA FACCIÓNES DEL FRENTE AMPLIO .....	41
CUADRO A.1	PORCENTAJE DE PERSONAS POBRES SEGÚN GRUPOS DE EDAD (METODOLOGÍA INE 2002) .....	64
CUADRO A.2	ENTREVISTAS REALIZADAS .....	64

#### Índice de diagramas

DIAGRAMA 1	LA NUEVA LEY DE ASIGNACIONES FAMILIARES DEL URUGUAY COMO DE VENTANA DE OPORTUNIDAD POLÍTICA .....	54
------------	--	----

#### Índice de recuadros

RECUADRO 1	PRINCIPALES COMPONENTES DEL PLAN NACIONAL DE EMERGENCIA SOCIAL (PANES) .....	13
------------	---	----

#### Índice de gráficos

GRÁFICO 1	EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE ASIGNACIONES FAMILIARES, 1998-2009 .....	26
-----------	--	----



## 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, algo significativo ya que 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, el Frente Amplio, una agrupación de partidos y organizaciones de izquierda, 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 (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. Este último planteaba 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 dicho programa, pues consideraban que los beneficiarios no cumplían con requisitos suficientes para obtener la transferencia monetaria, que era poco eficiente y, que 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 más amplio, 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 y la gestión en general) e incorporar a más hogares con niños al sistema. La estrategia de abandonar el registro ‘universalista’ con

que inicialmente fue planteado el programa emergente obtuvo un amplio apoyo por parte de los actores políticos y sociales, de tal suerte que durante el proceso de deliberación en el Gabinete Social y, sobre todo, en el poder legislativo, no se realizaron grandes objeciones de fondo al proyecto final.

Tras describir algunos antecedentes, detallar los actores, sus prácticas y estrategias, los factores institucionales y circunstanciales del caso, así como los marcos conceptuales de la política social movilizados durante la reforma, se exploran varias lecturas de este proceso. Finalmente, la aprobación unánime de la ley por ambas cámaras se entiende como una ventana de oportunidad política en la cual la estrategia de replantear las transferencias del programa Ingreso ciudadano a través del ajuste a un dispositivo preexistente y legitimado desempeñó un papel central.

## **I. Uruguay: origen y trayectoria de la ley sobre el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, 2004-2009**

---

En el contexto del sistema de protección social uruguayo, la ley sobre el nuevo régimen de asignaciones familiares es un ejemplo de una política adoptada por consenso que, además, introdujo una transferencia monetaria condicionada relevante con respecto al desarrollo histórico del sistema de seguridad social del país. En efecto, a partir de la reforma legal de 2007, las asignaciones familiares ya no se dirigieron solo a la clase trabajadora formal sino que se transformaron en un importante instrumento, en el marco del Plan Equidad, dirigido a la población más vulnerable del Uruguay.

Para conocer el origen y 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 que la introdujo 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 la estrategia de replantear las transferencias del programa Ingreso ciudadano a través del ajuste a un dispositivo preexistente y legitimado desempeña un papel central.

### **A. Antecedentes y contexto político**

Como se resume en el cuadro 1, 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 para los trabajadores (formales). 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 del 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, como 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.

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

Año	Asignación
1943	Promulgación de la primera Ley de Asignaciones Familiares con enfoque en los hijos de trabajadores.
1999-2002	Crisis económica y social en el Uruguay.
2004	Promulgación de la Ley N° 17.758 de Asignaciones Familiares con transferencia monetaria condicionada, que tiene como beneficiaria a la población más desposeída.
2005	Arribo al poder, en el mes de marzo, de la coalición de centro-izquierda Frente Amplio, con la elección de Tabaré Vázquez como Presidente de la República, acompañado de una amplia mayoría en la Asamblea Nacional.
2005	En marzo se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), cuyo liderazgo es asumido por Marina Arismendi.
2005	En el mes de mayo se promulga la Ley N° 17.869 de creación del PANES y del programa de Ingreso ciudadano.
2007	Para reemplazar el programa de emergencia Ingreso ciudadano y sintetizar en un solo cuerpo legal toda la normativa vigente, en el mes de septiembre ingresa a la Asamblea Nacional la Ley N° 18.227 de Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares.
2008	En el mes de enero, con posterioridad a una breve discusión en el Parlamento donde fue aprobada por unanimidad, se promulga la Ley N° 18.227 de Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares.
2008	Durante enero de ese año se pone en marcha el Plan Equidad, como reemplazante a mediano y largo plazo del PANES.

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de la ayuda que el Fondo Monetario Internacional entregó al país para superar la crisis, sus consecuencias sociales fueron desastrosas. Entre 1999 y 2002, la desocupación a nivel nacional aumentó constantemente, 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.

## 1. 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 propusieron construir una base política y social para lograr un cambio de mayoría gobernante. Para ello, se acercaron a Nuevo Espacio, lo que culminó con la formación de la alianza “Nueva Mayoría”. A juicio de Esteban Valenti (2004) dicha alianza 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 (BPS, 2004).

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 (BPS, 2004). 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 800.000 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 pauta por principios como universalidad, redistribución, solidaridad intra e inter generacional, participación, protección y financiamiento progresivo con aportación tripartita (BPS, 2004). 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> planteaban que debían implementarse políticas de Estado orientadas a una visión de un Uruguay productivo y social donde se fomentara la producción, el empleo, se readecuara el monto mínimo jubilatorio y se ejecutara una política de descentralización para un desarrollo nacional integral (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, buscaban 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 una reorientación de 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. 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 económica y social del país tras la crisis de 2002. En tanto el programa del Frente Amplio se identificaba más con un enfoque socialdemócrata, donde era crucial el papel que debía desempeñar el Estado para afrontar los problemas de la sociedad, el Partido Nacional planteaba un enfoque más liberal de bienestar, donde el mercado desempeñaba un papel estabilizador de la situación socioeconómica y se restaba protagonismo al Estado. El Partido Colorado seguía la tendencia planteada por el Partido Nacional, pero se enfocaba más hacia políticas de bienestar social y apuntaba a un electorado ubicado en el centro del espectro 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 apenas un 0,69%. Las razones de ello radican, por una parte, en que la votación de la izquierda venía incrementándose desde 1971, producto de lo que Buquet y Chasquetti (2005) señalan como la capitalización electoral de la inconformidad crónica de los electores uruguayos, que aumentó considerablemente producto de la crisis de 1999-2002, y el grueso de la ciudadanía percibió que esta no había sido manejada adecuadamente por el gobierno colorado de la época. A ello se sumó el viraje hacia el centro político dado por el conglomerado de izquierda en los años previos.

## 2. El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)

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 el Uruguay y —en segundo lugar— transformar la matriz del sistema de protección social del país. Para esto, el Frente Amplio contó con una mayoría parlamentaria propia, lo que le permitía aprobar leyes sin tener que

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

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

recurrir a acuerdos con otros partidos (Midaglia y Antía, 2007). En ese contexto la condición necesaria para cambiar el estatus quo legislativo descansaba más bien en la construcción de acuerdos en el seno de la coalición gobernante. Otra restricción importante para el nuevo gobierno era 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) orientado a las familias pobres y vulnerables. Este plan incluía, por un período de dos años, una serie de prestaciones y transferencias para la población más excluida, con el fin de superar las carencias más urgentes. Cabe destacar la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como nueva instancia encargada 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 solo instrumentando y coordinando la ejecución de los programas, sino también incorporando en su órbita una serie de institutos sociales hasta entonces dispersos en el entramado público, como el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Instituto Nacional de las Mujeres de Uruguay (INAMU) y el Instituto Nacional de la Juventud (INJU). 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 dentro y fuera de la coalición gobernante con respecto a que Arismendi liderara el nuevo ministerio, puesto que *“además de 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 Rodrigo Arim y Andrea 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 favorablemente su imagen dentro del gobierno.

Además del MIDES, en julio de 2005 el ejecutivo también creó el Gabinete Social, instancia integrada 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 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 la estructura de oportunidades para el ejercicio pleno 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.

El plan tenía como población objetivo todos quienes 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, entre las que se encontraban 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). Los componentes principales del PANES se detallan en el recuadro 1.

### RECUADRO 1 PRINCIPALES COMPONENTES DEL PLAN NACIONAL DE EMERGENCIA SOCIAL (PANES)

Programa Ingreso ciudadano: constituyó la principal prestación monetaria del PANES. Incluía una transferencia monetaria de suma fija, es decir, que no variaba con la composición del hogar (Arim, Cruces y Vigorito, 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.

Estaba dirigido a jefes y jefas de hogar, incluía a los hogares situados dentro del primer quintil de ingresos por debajo de la línea de pobreza, equivalente en el año 2005 al 8% de la población. Esta prestación se entregaba de manera separada a las asignaciones familiares otorgadas por las leyes N°15.084 de 1980, N°17139 de 1999 y N°17758 de 2004.

Programa de emergencia sanitaria: sus objetivos eran 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 contara con los insumos necesarios para la prevención y prestación de servicios de salud, incluyendo la salud bucal y mental.

Programa de trabajo transitorio: buscaba contribuir a la ruptura de las barreras de exclusión social y laboral mediante una intervención centrada en la oferta de trabajos transitorios, como herramienta para el desarrollo de habilidades laborales y sociales (MIDES, 2010a). Se implementaron diversos programas de trabajo transitorio en los que se remuneraba a las personas que trabajaban efectivamente, siempre y cuando existiera la figura reglamentada de un empleador (público o privado) que cubriera las cargas sociales. Para ello se definieron modalidades como la realización de tareas comunitarias coordinadas con las Intendencias municipales, y trabajo en empresas que suscribieran 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: sus objetivos eran ampliar la cobertura alimentaria en las escuelas, incorporando una merienda estudiantil. También contemplaba la realización de programas de retención y reingreso liceal, y el aumento de la cobertura para educación inicial.

Programa de alojamiento a las personas en situación de calle: buscaba dar alojamiento a familias y personas, sin distinción etaria o de género, que carecieran de abrigo, techo o vivienda y que se encontraran pernodiando 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: su objetivo era 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 de los asentamientos (hacinamiento, higiene y servicios básicos).

Este programa ayudó, entre agosto de 2005 y diciembre de 2007, a cerca de 5.200 familias a mejorar sus viviendas por medio de convenios con 18 intendencias.

Programa de alimentación nacional: revisó la composición cuanti-cualitativa de la canasta básica de alimentación, atendiendo a una dieta adecuada con especial énfasis en las condiciones de desnutrición infantil; se realizaron talleres informativos y formativos para la población usuaria de servicios; se utilizó la red de comedores del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), en convenio con las organizaciones de la sociedad civil (OSC), entre otros, complementando con la entrega de canastas de alimentación e higiene a quienes no pudieran concurrir a los comedores habilitados.

En abril de 2006 se introdujo el programa "Tarjeta Alimentaria" como transferencia para la adquisición de alimentos y productos básicos del PANES. Se implementó mediante un beneficio monetario abonado a una tarjeta de débito. Esta tarjeta estaba destinada a aquellos hogares beneficiarios del PANES que contaban con integrantes menores de 18 años o mujeres embarazadas. Esta tarjeta tenía algunas restricciones, como la prohibición de ser ocupada para adquirir cigarrillos, alcohol y bebidas cola.

Los requisitos que la ley establecía para recibir las prestaciones otorgadas por el PANES eran:

La reincorporación y/o continuidad de la asistencia de los niños y niñas en el sistema educativo formal.

Controles médicos regulares de niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas.

Participación en actividades comunitarias.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, *Plan de Equidad*, 2010 y R. Arim, G. Cruces y A. Vigorito, Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión, *serie Políticas Sociales*, No. 146 (LC/L.3002-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

Para ingresar de como beneficiarias de este plan, las personas eran seleccionadas mediante un umbral de ingresos y un puntaje, el Índice de Carencias Críticas (un algoritmo), para certificar las condiciones de pobreza del hogar. Este instrumento fue construido por el Instituto de Economía de la Universidad de la República<sup>3</sup>.

Sin embargo, para de Armas, estas medidas tuvieron un impacto positivo sobre el bienestar de niños y adolescentes, pero con limitaciones, puesto que la reducción de la pobreza (tomando el año 2004 como base 100) fue de 5,4 puntos porcentuales 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 años y las de 65 o más la caída 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, en tanto 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 consiguió una alta focalización y permitió reducir la indigencia. De ese modo constituyó un punto de inflexión respecto de la tendencia de los últimos años, aunque no incrementó significativamente la reinserción laboral de los hogares y la disminución de la exclusión. En suma, 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 R. Arim, *“no cumplió otros objetivos más ambiciosos”*, como por ejemplo, la disminución en la desigual distribución del ingreso en el Uruguay. El PANES dejó de existir en diciembre de 2007. Además, como plantea J.P. Labat, *“el desempeño en cuanto a transferencias dentro del PANES (Ingreso ciudadano) fue excelente, pero el resto de las prestaciones no lo fueron”* (entrevista Juan Pablo Labat, 2010).

Gracias a estas políticas y a una recuperación del crecimiento y del empleo, entre 2005 y 2008 se observó 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 apreció 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, como en su momento apuntó 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 logró una distribución más igualitaria del ingreso, pues en 2008 el valor del índice de Gini era el que se había observado en 2005 (Programa de gobierno Partido Colorado, 2009).

### 3. El Plan Equidad

En 2008, el PANES fue sustituido por el Plan Equidad. Este contenía una serie de políticas públicas y proyectos de ley, enmarcados 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 protección social del país, mitigar la desigualdad intergeneracional a favor de niños y jóvenes, los grupos etarios más vulnerables.

Por tanto, es importante señalar que la reforma al Régimen de las Asignaciones Familiares se inscribió como parte de un paquete de reformas, de entre las que destacan cuatro que, en conjunto, reorientaron la matriz de protección social del país, tuvieron implicancias fiscales importantes y fueron objeto de intensas discusiones dentro y fuera de la coalición gobernante: la reforma a la salud, la reforma tributaria, la reforma y transformaciones al modelo de negociación colectiva y la reforma al propio sistema de asignaciones familiares.

<sup>3</sup> El papel y aportes de la Universidad de la República se abordan más adelante con mayor detalle.

Un aspecto central es que, para diseñar e implementar el PANES y posteriormente el Plan Equidad, se realizó un intenso trabajo colaborativo con la Universidad de la República. A través de la Facultad de Ciencias Sociales y el Instituto de Economía, esta apoyó tanto en el diseño como en la ejecución del PANES, lo que se transformó en un importante aporte de la academia a los organismos más técnicos del gobierno, para “*profundizar y ajustar los criterios de inclusión del plan*” (entrevista Mariana Arismendi, 2010). Junto con ello, se contó con el trabajo de campo y entrevistas realizados por estudiantes de distintas carreras, principalmente de trabajo social y psicología.

También fue importante el papel desempeñado por el Banco de Previsión Social (BPS) dentro del PANES, a través del manejo de base de datos y para la entrega de beneficios. Como plantea Labat, desde la entrada en funcionamiento del PANES, el BPS “*se transformó en un actor clave a nivel institucional*” (entrevista Juan Pablo Labat, 2010).

Como había planteado 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 diseñó el Plan de Equidad (PE), iniciativa de mediano y largo plazo que 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 solo con una mirada de corto plazo*” (entrevista Cristián Mirza, 2010).

En suma, este plan obligaba al gobierno a realizar modificaciones sustantivas que alteraban los parámetros de distribución de bienestar y las líneas de acción públicamente instituidas (MIDES, 2010b). Para ello, el PE 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. Los principales componentes y propuestas del Plan se describen brevemente a continuación.

- Reforma tributaria

La reforma tributaria impulsada por el gobierno encontró no pocas objeciones y restricciones por parte de la oposición, pues introdujo el impuesto a la renta física de las personas, un nuevo dispositivo que agregaba un elemento de mayor progresividad y que generó nuevos márgenes fiscales en el mediano y largo plazo. Su objetivo eran 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.

La introducción del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) en julio de 2007 produjo una gran cantidad de críticas de los partidos de oposición y de varios sectores sociales, puesto que gravaba los ingresos personales en diversas modalidades, entre estos las jubilaciones. Por este motivo la asociación de jubilados presentó una serie de recursos de inconstitucionalidad en la Suprema Corte de Justicia, lo que motivó la realización de la única movilización callejera de la oposición, en marzo de 2008, lo que a su vez impulsó una marcha de los militantes del Frente Amplio en abril del mismo año en apoyo a este impuesto. Esto llevó a serias tensiones entre el poder ejecutivo y el judicial, que terminaron con la sustitución del impuesto – respecto de la gravación de jubilaciones y pensiones – por uno nuevo, el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) en julio de 2008, junto a otros cambios en la reforma tributaria. A pesar de esto, el IRPF le restó popularidad al gobierno bajando los niveles de popularidad de Tabaré Vázquez a un 40% en agosto de 2007 (El País, 2007). También le valió una acusación constitucional al ministro de Economía Danilo Astori, y fue uno de los temas centrales que los partidos de oposición manejaron en contra del gobierno (Buquet, 2009).

- Reforma de salud

La reforma centrada en la salud, tuvo como principal componente 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). En especial, la reforma facilitaba la incorporación de los hijos e hijas de los trabajadores formales al sistema de salud, definía una secuencia para la incorporación progresiva de cónyuges y adultos mayores y creaba un fondo nacional de salud. Para Midaglia, resulta evidente que la reforma revitalizaba al subsistema público y con ello, priorizaba la asistencia de los segmentos más vulnerable de población que se atienden en esa esfera. Sin embargo, más allá de los potenciales impactos sociales proyectados de la reforma de salud, esta tuvo que sortear importantes vetos políticos así como la oposición de grupos o “corporaciones” que se beneficiaban con el sistema anterior (op cit, pág. 148). Al igual que la reforma tributaria, tampoco se trató de una reforma que lograra el apoyo unánime de todas las fuerzas políticas.

Más específicamente los tres objetivos centrales de la reforma eran: cambiar el modelo de atención, de gestión y de gasto y financiamiento. Para cumplir estos objetivos se crearon dos organismos, el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), con su mecanismo de financiamiento, el Seguro Nacional de Salud, y el Fondo Nacional de Salud (FONASA). El SNIS y FONASA se caracterizan en que el aporte de los usuarios se hace en función de su ingreso y permitían extender la cobertura al conjunto familiar; las instituciones prestadoras de servicios recibirían los ingresos que les permita alcanzar un equilibrio entre estos y los costos de su atención, lo que implicaba cuotas diferenciadas según sexo y edad.

A partir de enero de 2008 ingresarían al SNIS los trabajadores y sus hijos e hijas 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 e hijas menores de 18 años.

- Revisiones de las políticas de empleo y negociación colectiva

Se buscaba consolidar las estrategias del Gobierno para aumentar la cantidad de empleos, mejorar su calidad, apoyar la reinserción de la población desocupada y promover los microemprendimientos, además de emprender políticas activas de empleo para ampliar los servicios entregados por el Estado. Por otra parte, se reinstalaron los Consejos de Salarios como mecanismo de negociación colectiva para dirimir los típicos conflictos distributivos entre el capital y trabajo. Como apuntan Midaglia y Antía (2007, pág.144), “la aplicación de esta política es altamente significativa luego de un extenso período de desregulación laboral”, apuntando la capacidad de negociación de los trabajadores y sus organizaciones con respecto a la obtención de mejoras salariales, en especial de los asalariados rurales que por primera vez fueron incorporados a dicho mecanismo. Este tipo de política laboral abrevaba de la tradición uruguaya en materia de negociación salarial y de la estrecha vinculación de la izquierda con los grupos sindicales.

- Nueva política de vivienda y hábitat

Partía de una matriz que contemplaba las dimensiones de inclusión social y territorial, derechos de ciudadanía, participación, descentralización, sustentabilidad económica y ambiental y redistribución de la riqueza. Los objetivos específicos eran: promover el derecho a la vivienda (Dirección Nacional de Vivienda, DINAVID); generar un hábitat rural sostenible (Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre, MEVIR) promover la inclusión social e integración urbana de poblaciones segregadas (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, PIAI); apuntar a la equidad territorial (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, DINOT) avanzar hacia la universalización en el acceso al agua potable y el saneamiento apropiado (Dirección Nacional de Agua y Saneamiento, DINASA); promover la inclusión social de los clasificadores ( Dirección Nacional de Medioambiente, DINAMA). Esta política ha sido profundizada en el actual gobierno de José Mujica.

- Reforma educativa

Una de las prioridades gubernamentales fue la elaboración de una nueva ley de educación fruto de un amplio debate educativo. Además, se plantea un conjunto de metas algunas de las cuales estaban asociadas con componentes específicos de la asistencia social: 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 encontraran fuera del sistema educativo. Un objetivo de la política educativa fue 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 Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura y la Universidad de la República.

- 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 N° 18.104). Dicha ley declaraba de interés general las actividades orientadas a la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres y obligaba al Estado a adoptar medidas para asegurar el diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de políticas públicas que integren la perspectiva de género. A su vez le confirió 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. Estableció como cometido el diseño del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos con el fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales relativos a la no discriminación de personas por razones de género, ratificados y firmados por el país. Luego de un amplio proceso de consultas se aprobó por el poder ejecutivo a través del Decreto N° 291 con fecha 15 de mayo de 2007. El Plan se proponía revertir las desigualdades que afectan a las mujeres, combatir toda forma de discriminación y promover la igualdad real y efectiva. Fue presentado como una herramienta integral que hacía 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 y de género. Integró los siguientes principios rectores:

- 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.
- Promover la ciudadanía plena, garantizando el ejercicio igualitario de los derechos inclusión social, política, económica y cultural de las mujeres, así como su participación activa en los procesos de desarrollo.
- 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

Dicha red articulaba diversos programas e iniciativas centradas en la atención y bienestar de grupos específicos. Incluía los siguientes componentes:

- Régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias que incluye entre sus componentes las Asignaciones Familiares, que serán tratadas en profundidad más adelante, y las pensiones a la vejez, las cuales tenían 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).
- Seguridad alimentaria cuyo objetivo era 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 de apoyo a instituciones públicas y privadas (AIPP) dando 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 Instituto Nacional de Alimentación (INDA).

- c) Políticas de educación para la infancia y adolescencia que tenían como objetivos aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la atención a la primera infancia, a través de distintos instrumentos como aumentos en la cobertura y mejora de la calidad del Plan CAIF<sup>4</sup>, la ampliación de la cobertura de jardines infantiles y la extensión del “Programa Aduana” de la Administración de Seguros de Salud del Estado (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 Consejo de Educación Primaria (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 Consejo de Educación Superior (CES), el programa “Pintó Deporte”, el programa de aulas comunitarias y la reorientación del sistema de becas de la Ley N° 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 2008 y 250 a partir de 2009), de calificación laboral (1.500 jóvenes desde el año 2009) de educación y trabajo en el Centro Educativo de Capacitación y Producción (CECAP) (240 adolescentes por año desde 2008), así como un sistema de becas laborales (300 alumnos anualmente de liceos del CES con dificultades económicas).
- d) Políticas asociadas al trabajo protegido entre las que se encontraban los programas de empleo protegido (trabajos transitorios) y empleo juvenil.
- e) Promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos: los principales programas de esta vertiente tenían como objetivo la recalificación de cooperativas sociales.
- f) Políticas de promoción e inclusión social: destacan políticas con un foco 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.
- g) Políticas de atención a la discapacidad: se transfieren las competencias en la materia que tenía el Ministerio de Salud Pública al MIDES, y con sus recursos se creaba el Programa Nacional de Discapacidad a partir 1° de enero de 2008.

Como puede observarse, en el contexto de esta red, el nuevo régimen de Asignaciones Familiares reemplazaba al programa Ingreso ciudadano, un instrumento cuestionado por la oposición, que había funcionado de manera paralela a la ley vigente de asignaciones familiares y que tenía una fecha de término delimitada previamente por la normativa legal que regía al PANES. En suma se reformaba una herramienta con una larga historia en el sistema de bienestar del Uruguay con el fin de reemplazar al programa Ingreso ciudadano.

Cuando el Presidente de la República instaló la discusión respecto del Plan de Equidad, el programa Ingreso ciudadano no generaba consenso en los actores de los partidos de la oposición con respecto a su eventual permanencia en el tiempo, pues se le consideraba poco eficaz y que no cumplía con sus propios objetivos en términos de cobertura al conjunto de población en situación de pobreza y presencia y monitoreo de corresponsabilidades por parte de los beneficiarios (entrevista a Julio Bango, 2010).

<sup>4</sup> Centros de Atención Integral a la Infancia y a la Familia.

Por estos motivos el gobierno decide “adaptar” un instrumento ya conocido por todos los actores, el régimen de asignaciones familiares, incorporándole algunos rasgos del 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 que buscaba encarnar el Plan Equidad. En este contexto surgió el último cuerpo legal de reforma al sistema de asignaciones familiares que fue aprobado en diciembre de 2007. El siguiente apartado presenta brevemente la evolución y reformas previas al Régimen de Asignaciones Familiares, con el fin de relevar sus características y lugar en el sistema de bienestar social uruguayo.

#### 4. Antecedentes y características de las asignaciones familiares antes del Plan Equidad

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 principalmente de quienes integraban hogares compuestos por trabajadores de menores ingresos, a los cuales el sistema de seguridad social buscaba proteger (Vigorito, 2005). Con ese objetivo, las asignaciones también incluían, formalmente, una condicionalidad, ya que se requería que los niños asistieran al sistema educativo, aunque el instrumento carecía de mecanismos sistemáticos de seguimiento o sanción. Este tipo de transferencias también se implementaron previamente en algunos países europeos en la década de los treinta, en el marco de la consolidación de los regímenes de bienestar que a partir de entonces intentaron dar sustancia a diversos derechos sociales con base en la vinculación de los trabajadores al mundo del trabajo.

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

**CUADRO 2**  
**LAS ASIGNACIONES FAMILIARES HASTA ANTES DE LA CRISIS, 1943-1999**

Año	Hito	Observaciones
1943	Primera Ley de Asignaciones Familiares	Producto de la expansión de la seguridad social en Uruguay, la Ley N° 10.449 sobre Consejo de Salarios otorgó beneficios no condicionales a los hijos naturales o legítimos de los trabajadores, hasta 14 años.
1950	Ley N° 11.618 de Cajas de Compensación y Asignaciones Familiares	Aumentó el beneficio a los hijos naturales o legítimos de empleados de hasta 16 años, siempre que se encontrasen estudiando, y hasta 18 años si padecían alguna discapacidad. Se establece una primera condicionalidad: obligación de cursar la enseñanza primaria
1960	Extensión del beneficio al sector público con la Ley N° 12.801	Extendió el beneficio de las asignaciones familiares a los hijos de funcionarios públicos de hasta 18 años, si estos se encuentran estudiando o si padecen alguna discapacidad; de lo contrario, hasta los 16 años. La condicionalidad alude a la obligatoriedad de asistir a 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 al sistema de seguridad social	La coalición P. Nacional-P. Colorado impulsa una reforma al sistema de pensiones: adopción de un sistema previsional mixto, con la inclusión de las AFAP en los aportes previsionales.
1999	Ley N° 17.139 de Extensión de las Asignaciones Familiares	Sucede a la ley de 1980 (que hasta entonces incluía a 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.

Fuente: Elaboración propia.

Como apunta el estudio de Heady, Mitrakos y Tsakloglou (2001), las transferencias monetarias (condicionadas y no condicionadas) son centrales para la reducción de la pobreza y la desigualdad y, en el caso de las asignaciones familiares, estas tuvieron un impacto positivo en el desempeño de los niños en áreas como educación y salud. Debido a esto, los distintos gobiernos del Uruguay fueron construyendo a partir de 1943 un régimen de asignaciones familiares con el objeto de mejorar los ingresos de las familias.

A lo largo del tiempo, este régimen pasó por una serie de ajustes y modificaciones (ver cuadro 2), mediante las cuales se buscó ampliar la cobertura e incluir nuevas categorías de niños beneficiarios, con el fin de 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” a distintos grupos y tipos de hogares con menores recursos, más que para obtener resultados positivos en los niños.

Existen ocho cuerpos legales en Uruguay que han moldeado el régimen de las asignaciones familiares. El primero, la Ley N° 10.449 de 1943, estableció el Consejo de Salarios y buscó 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, quien 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, este recibía y administraba 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 relevante fue la Ley N° 11.618 de Cajas de Compensación y Asignaciones Familiares de 1950, que creó un Consejo Central como autoridad superior de las Cajas de Compensación y Asignaciones Familiares, buscando centralizar el sistema. Entre sus obligaciones se encontraba “realizar funciones tendientes a la regularidad, concordancia y progreso en el servicio de asignaciones familiares” (Poder Legislativo, 1950). En esta ley se 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. También incluía quienes pudieran comprobar no haber podido completar sus estudios primarios a la edad de 14 años, por impedimentos plenamente justificados, así como a hijos de obreros fallecidos, absolutamente incapacitados o que sufran privación de libertad. Además, establecía el derecho a la asignación hasta la edad de 18 años para hijos lisiados o incapacitados totalmente para el estudio o definitivamente incapacitados para el trabajo. También se hizo extensivo el beneficio a los menores a cargo de divorciados, o a solteros cuando los liguen a estos, vínculos de parentesco por consanguinidad dentro del cuarto grado inclusive. Junto con esto, se creó un Fondo de Compensación para estabilizar los fondos destinados a las asignaciones, independientemente de la recaudación fiscal de cada ciclo fiscal.

Las asignaciones familiares incorporaron de manera pionera en la región la noción de condicionalidades relativas a la educación y la salud. Tales condicionalidades comenzaron a ser exigidas gradualmente por los distintos cuerpos legales que componen el sistema de asignaciones familiares. Específicamente, la ley de 1950 planteó 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.

La tercera legislación importante fue la Ley N° 12.801 de Presupuesto General de Sueldos. Publicada en 1960, concernía al sector público y estableció un salario familiar constituido por prima por hogar constituido, asignaciones familiares, primas por nacimiento y primas por matrimonio. Sobre las asignaciones familiares, incorporó a todos los funcionarios públicos con hijos hasta 16 años, un beneficio extensible hasta los 18 años si los hijos cursan estudios secundarios, preparatorios o aprendizaje de oficios en institutos públicos; si se recibía enseñanza especificada en instituciones controladas por la Inspección de Enseñanza Privada; cuando se cursaran estudios primarios habiendo

comprobado que no pudieron completarlos a la edad de 16 años, por impedimentos plenamente justificados; y cuando se tratara 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. Los beneficios se otorgaban continuamente en el caso de hijos totalmente incapacitados para el trabajo.

El Decreto Ley N° 15.084 de 1980, redefinió a los beneficiarios de las asignaciones familiares y extendió su cobertura. El beneficio se extendió a los empleados en situación de desocupación forzosa, mientras perciban las prestaciones del régimen de desempleo; a 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 adelantó la entrega de asignaciones familiares desde la comprobación del embarazo, estando condicionado el beneficio a la asistencia a los controles prenatales.

La Ley N° 16.697 de 1995 modificó significativamente las prestaciones, reduciendo los montos otorgados y los hogares elegibles. Planteaba el retiro de la prestación a los trabajadores que percibieran un ingreso mayor a diez salarios mínimos. El tope se incrementaría en un salario mínimo a partir del tercer beneficiario, extendiendo el beneficio a más de dos beneficiarios, como establecían las antiguas normas. Por tanto, la prestación se enfocó a las personas de menores ingresos. Los montos fijados iban de un 16% del Salario Mínimo Nacional (SMN) cuando el titular de cobro percibiera un ingreso menor o igual a seis SMN a un 8% cuando estos ingresos iban entre seis a diez SMN. Con esto, el número de beneficiarios disminuyó en un 16% entre 1994 y 1996 (De Melo y Vigorito, 2007). Tales disposiciones, incluidos los montos y requisitos de ingreso, también rigieron para los funcionarios públicos antes afectos a la Ley N° 12.801.

Finalmente, la Ley N° 17.139 de Extensión de Prestaciones de Asignaciones Familiares de 1999 trató de extender la cobertura de las asignaciones familiares a un mayor número de hogares con bajos ingresos, pero con un monitoreo más estricto de las condicionalidades. Establecía la extensión de las prestaciones previstas en la Ley N° 15.084 de 1980 a todos los hogares de menores recursos. Se fijaba una condicionalidad (la obligación de los niños a asistir a establecimientos educacionales) y para velar por su cumplimiento, 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 extendió el beneficio 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. En otras palabras, la legislación del año 1980 solo 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). A pesar de lo anterior las asignaciones familiares habían perdido parte de su impacto debido a lo limitado de los montos y que tendía a cubrir hogares del sector formal. El desempleo masivo y de larga duración, así como la importancia relativa y creciente del sector informal a partir de finales de los años noventa limitó significativamente la utilidad de las asignaciones en el nuevo contexto de crisis.

## **5. Hacia un nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, 2004-2008**

Ante la profunda crisis de 1999-2002, las asignaciones familiares pasaron por reformas sucesivas que transformaron el instrumento para ampliar su cobertura, adaptarlo a la deteriorada realidad del mundo laboral y, también, para endurecer las condicionalidades (ver cuadro 3).

**CUADRO 3**  
**HACIA EL NUEVO RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES, 2004-2008**

Año	Hito	Observaciones
2004	Promulgación de la Ley N° 17.758 de Prestación de Asignaciones Familiares	La ley incluye a los hogares con ingresos menores a tres salarios mínimos, y que no estaban cubiertos por las leyes N° 15.084 y N° 17.139. Beneficiaba a niños de hasta 18 años que estuvieran estudiando niveles superiores a primaria. Las condicionalidades eran acreditar ingresos en el BPS, concurrir 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 Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), con un horizonte de dos años, se introduce el programa Ingreso ciudadano para atender a la población más vulnerable del país, en particular hogares ocupados o no en el sector informal.
Sept. 2007	Ingreso de la Ley N° 18.227 "Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares" al Congreso	Se propone un nuevo cuerpo legislativo que integre en una sola legislación todo el entramado de normas relativas a las asignaciones familiares, las cuales se encontraban dispersas en las antiguas legislaciones, todavía vigentes parcial o totalmente.
Enero 2008	Promulgación Ley N° 18.227 Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares	La nueva ley se promulga con la unanimidad de la Asamblea Nacional, con el apoyo tanto del oficialismo como de la oposición, a diferencia de lo sucedido con el programa Ingreso ciudadano y otras reformas al sistema de protección social.
Enero 2008	Puesta en Marcha de "Plan Equidad"	Junto a la Nueva Ley de Asignaciones Familiares, también se pone en marcha el Plan Equidad, que reemplaza al PANES, y tiene objetivos más ambiciosos a mediano y largo plazo: Nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud (Ley N° 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.

La reforma propiamente dicha pasó por tres grandes etapas. En la primera, 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. Tras esa discusión siguió una 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. En esta discusión se incluyó a personalidades del gobierno que tenían 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 y solo se hicieron algunas indicaciones respecto de su forma. La importancia de reformar el sistema y de establecer de manera definitiva un régimen de transferencias monetarias no contributivas que fuera en beneficio de los más pobres del país, logró generar consenso, 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 el 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.

La Ley N° 17.758 de 2004, buscó extender las prestaciones a hogares de menores ingresos de cualquier naturaleza (ya no solamente trabajadores formales), inferiores a tres salarios mínimos, y que no estuvieran comprendidos ya dentro de los alcances de las demás leyes de asignaciones familiares vigentes. Estableció que el monto sería 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 sería el doble, pero estaría condicionada a una revisión médica efectuada cada tres años por los servicios médicos del Banco de Previsión Social. El período de prestación podía extenderse hasta los 18 años, siempre que el beneficiario cursara estudios de nivel superior a los de educación primaria. Para obtener el beneficio, se debían 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).

**CUADRO 4**  
**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 N. Mariño, C. Noboa y C. Parada, “Las asignaciones familiares como salario indirecto. Una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo”, *Boletín de Historia Económica*, AñoVII, No. 8, 2009.

A pesar de todas estas modificaciones e intenciones de extensión del sistema de asignaciones familiares como mecanismo de transferencias monetarias condicionadas, uno de los principales problemas radicó en la dificultad para verificar el cumplimiento de las condicionalidades de asistencia al sistema educativo (Arim, Cruces y Vigorito, 2009). Ello ocurrió porque la División de Prestaciones Económicas del BPS, encargada 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 destacan Mariño y otros, este instrumento no tuvo un gran impacto en la redistribución del ingreso, como se puede ver en el cuadro 4 (Mariño, Noboa y Parada, 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 representaban un monto significativo con respecto al presupuesto nacional y aún menos en comparación con los ingresos; por lo mismo no afectaban su redistribución, situación que se acentuó principalmente en el período 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 (ver cuadro 5). También se debe tener en cuenta que muchos beneficiarios potenciales no solicitaron el beneficio, ya sea por falta de información sobre el tema, no entendimiento del mismo, o debido a 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.

Para J. 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 solo para la gente que se encontraba en el mercado formal, sino ampliarlo a quienes se encontraban bajo la línea de la pobreza*” (entrevista Julio 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*” (entrevista Cristián Mirza, 2010).

De esta manera, la Ley N° 18.227 de 2008 sobre Asignaciones Familiares estableció un “nuevo sistema de asignaciones familiares, que consiste en prestaciones monetarias mensuales otorgadas por el Banco de Previsión Social (BPS), en beneficio de niños y adolescentes (...), y que integren hogares<sup>5</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” (Uruguay, 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. Modificó los montos de la prestación, estableciendo un valor base para los niños que asisten a primaria fijado en aquel momento en setecientos pesos uruguayos, y de mil pesos uruguayos para los que asistan a la secundaria<sup>6</sup>.

A dicha transferencia también se le sumó como beneficio adicional la tarjeta alimentaria del PANES para los niños y adolescentes que se sitúan en torno a la línea de la indigencia. Los períodos que cubre el beneficio son los mismos de la Ley N° 17.758 de 2004.

Plantea que para obtener el beneficio deberían 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 cuenten con un certificado que acredite su condición. Estos certificados deben ser

<sup>5</sup> La presente ley define en su artículo 2° como hogar al “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>6</sup> En caso de existir más de un beneficiario, el total de prestaciones que por este concepto recibiría el hogar será el resultado de multiplicar la 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 (Asignaciones Familiares =  $700 \times (nb^{0,6}) + 300 \times (nm^{0,6})$ ).

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 período 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 (entrevista Ernesto 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, en el gráfico 1 se puede observar un avance en el nivel de cobertura de la población más pobre. 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 continúan siendo relativamente bajos (véase el cuadro 5).

**CUADRO 5**  
**IMPACTO DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN**  
**DEL INGRESO Y LA POBREZA**

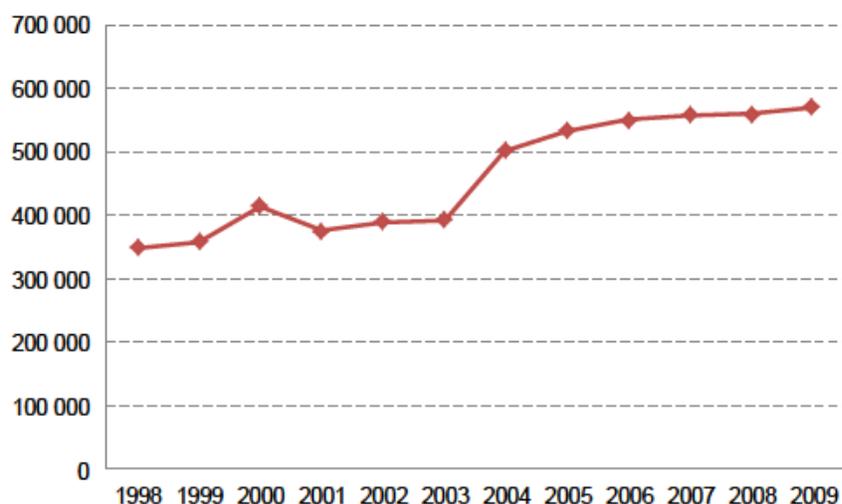
	Antes de las reformas (situación 2004)	Durante el PANES (situación 2005-2007)
<b>Medidas de desigualdad:</b>		
Gini <sup>a</sup>	0,45	0,46
Theil	0,41	0,39
<b>Pobreza:</b>		
Incidencia de la Pobreza	26,3	25,8
Incidencia de la Indigencia	4,1	2,1
<b>Pobreza hogares con niños:</b>		
Incidencia de la pobreza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

Fuente: R. Arim, G. Cruces y A. Vigorito, Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión, *serie Políticas Sociales*, No. 146 (LC/L.3002-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

<sup>a</sup> Datos de Coeficiente de Gini provienen de las cifras que entregó oficialmente el MIDES en MIDES, 2010b.

De esta forma, habiendo descrito las características y ajustes sucesivos de las asignaciones familiares, la trascendencia de las reformas asociadas al Plan Equidad, y las principales etapas de la reforma, a continuación se expondrá el proceso de tramitación de la Ley.

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



Fuente: Elaboración propia con base en datos INE.

## 6. Tramitación de la Ley de Asignaciones Familiares

Con relación a la tramitación de la Ley de Asignaciones Familiares, esta 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 a 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>7</sup>. Después de dos meses, esta comisión comienza la discusión del 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 4 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 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 solo hasta el 30 de junio de 2008" (Uruguay, 2007). Realizada esta modificación, el texto es aprobado por la Cámara de Senadores ese mismo día.

El día 11 de diciembre del 2007 ingresó a la Cámara de Representantes y al día siguiente a la Comisión de Seguridad Social<sup>8</sup> que la aprueba por unanimidad, destacando el senador Abdala que este

<sup>7</sup> Esta comisión estaba conformada por los senadores Isaac Alfie, Susana Dalmás, Francisco Gallinal, Eduardo Lorier, Luis Oliver y Víctor Vaillant.

<sup>8</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).

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. Lo más significativo de proceso legislativo fue la unanimidad obtenida, a pesar de que el gobierno del Frente Amplio contaba con una mayoría holgada en ambas cámaras (ver cuadro 6).

**CUADRO 6**  
**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

La relativa fluidez del proceso legislativo que condujo a la adopción de la ley por unanimidad, en especial la falta de cuestionamientos radicales o de modificaciones sustanciales al proyecto presentado por el gobierno, conduce de todas formas a preguntarse sobre los debates, controversias y foros de discusión durante el propio proceso de tramitación en el poder legislativo. Este aspecto se aborda brevemente a continuación.

## 7. 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 J. 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 Julio Bango, 2010).

Además, para impulsar los programas contenidos en el PANES, el gobierno, es decir los distintos ministerios y entes autónomos del Estado, lograron realizar un efectivo trabajo de coordinación.

Entre los argumentos esgrimidos a favor del proyecto en el Senado se cuentan los del senador Lorier (FA), quien planteó que, como parte fundamental del Plan Equidad, era de vital importancia aprobar esta ley puesto que profundizaba la cobertura del sistema y lo ampliaba a quienes, teniendo las condiciones, no podían acceder al beneficio. Para el senador Alfie (PC), faltaba un poco más de reflexión en la comisión que redactó la ley y expresó 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” (Sesión de la Cámara del 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” (op cit, 2007).

El senador Gallinal (PN) planteó que su partido apoyaría la iniciativa por la relevancia que tiene el sistema de seguridad social en la historia del Uruguay, destacando la profundización de la misión educacional de las asignaciones familiares y el aumento de la cobertura a los menores en condiciones de vulnerabilidad. En tanto, 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.

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 el Uruguay es inseparable del proceso de implementación del PANES y su transición y transformación en el marco del Plan Equidad. En ese horizonte temporal, a continuación se analizan los principales actores, factores, estrategias y prácticas, y los marcos conceptuales<sup>9</sup>.

### **A. Los actores**

Los actores son los partícipes, con mayor o menor influencia, del proceso. En este, según la intensidad con que se ven interpelados sus motivaciones, los recursos y narrativas que logran movilizar, así como su posición dentro de la estructura institucional, los distintos actores (con poder formal de decisión, con interés inmediato o bien de contexto) 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 relevantes 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. Para poder analizarlos, en primer lugar se ordenan 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

---

<sup>9</sup> Véase La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis (Maldonado y Palma, 2013).

elementos indirectamente, sin estar directamente involucrados en el proceso formal de toma de decisiones (ver cuadro 7).

**CUADRO 7**  
**CATEGORÍAS DE ACTORES**

Categorías de actores	Actores identificados
Con poder de decisión formal	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 inmediato	Parlamentarios de la coalición de gobierno; parlamentarios del bloque opositor; partidos políticos; gremios; Universidad de la República (Instituto de Economía, Instituto de estadística, Instituto de Ciencia Política y el Departamento de Sociología).
De contexto	Universidad de la República (Instituto de Economía, Instituto de estadística, Instituto de Ciencia Política y el Departamento de Sociología); medios de comunicación social; diversos organismos de la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia.

Esta clasificación general permite organizar los tipos de actores presentes en el proceso dependiendo de su involucramiento en la reforma. Naturalmente, estos adquieren mayor o menor importancia relativa según el momento en el que intervienen. En especial, en el caso de la Universidad de la República, esta comenzó actuando como un actor de contexto durante el diseño del PANES y posteriormente adquirió mayor importancia como un actor con interés durante su implementación y luego durante la planeación e implementación del propio Plan Equidad. En 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 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

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 legislador 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.

Sin embargo, en el caso de la reforma tributaria, su nivel de aprobación alcanzó el nivel más bajo de su gestión, entre un 40% y un 42% entre agosto y septiembre de 2007 (El País, 2007). Esto ocurrió producto del rechazo a los gravámenes en las pensiones y jubilaciones por parte de las organizaciones de jubilados y pensionados, apoyados por una oposición que endureció bastante su postura, por lo cual se introdujeron modificaciones al IRPF, principalmente con la creación del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) que modificaba el régimen de grabaciones a las pensiones y jubilaciones.

## 2. El Gabinete Social

Entre los actores relevantes del proceso se debe considerar al Gabinete Social, conformado por los ministros de Desarrollo Social, Economía, Educación, Trabajo, Salud Pública, Turismo, Vivienda, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y el Presidente del Consejo de Intendentes. Como se apuntó, el Ministerio de Desarrollo Social fue creado en 2005 y su titular también ejercía la presidencia del gabinete social. Este último, se reunía una vez al mes, y era el encargado de coordinar las distintas políticas sectoriales relacionadas con los temas sociales abordados por el gobierno. Estos actores tenían capacidad formal de decisión, y fueron los que llevaron a cabo el proceso de elaboración e implementación 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 al jefe de cada una de ellas para que ocuparan cargos claves de tipo ministerial 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 el inicio, sin una estructura política o burocrática de apoyo, pero con una misión definida desde el programa de gobierno del Frente Amplio. Progresivamente, logró construir cierta 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 inicial, producto de las propias debilidades estructurales de su cartera, pues no tenía una organización burocrática consolidada, 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, estaban a cargo de articular y darle seguimiento a los distintos programas y reformas que convergen en el Plan Equidad, entre estas el nuevo régimen de asignaciones familiares, por lo cual se puede definir como un actor importante con capacidad de decisión en el proceso. Además, se debe destacar el apoyo prestado por el propio Tabaré Vázquez al nuevo ministerio, no solo en su calidad de Presidente de la República, sino también como líder del Frente Amplio. Además, contó con el respaldo de distintas organizaciones de la sociedad civil ligadas al mundo del trabajo.

## 3. El Ministerio de Economía

Otro actor con capacidad formal 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 hacia la prudencia fiscal, generó altercados con otros sectores del conglomerado oficialista.

En especial, la polémica suscitada en torno a la reforma tributaria en 2007 trajo diversos roces no solo con los partidos políticos opositores, sino también con las agrupaciones de jubilados y pensionados, sectores del Plenario Intersindical de Trabajadores- Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), además de una caída de la popularidad del gobierno de Vázquez. También fue criticado por parte de sectores de empresarios agrícolas y de la oposición debido al aumento del gasto público durante el gobierno frenteamplista para solventar las reformas planteadas en el Plan Equidad. En ese sentido, el titular del Ministerio de Economía representaba una posición intermedia entre aquellos que dentro de la

coalición del gobierno deseaban mayores esfuerzos de redistribución y tributación fiscal y aquellos que, en la oposición política y de diversos sectores, se oponían a ello.

#### **4. 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 larga trayectoria y rol histórico dentro de las transformaciones del sistema de protección social del país<sup>10</sup>, unido a su experiencia y manejo de información técnica, lo situó como un actor relevante; más aún, por el apoyo de la sólida estructura burocrática del BPS de la que 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 tuvo un papel más relevante vis-à-vis la academia, acotando la colaboración de los investigadores del Instituto de Economía de la Universidad de la República a proyectos más puntuales y específicos (entrevistas Rodrigo Arim, Cristián Mirza y Andrea Vigorito, 2010).

#### **5. Parlamento y partidos políticos**

Los partidos políticos tenían presencia e influencia en distintas áreas, ya sea a nivel parlamentario o en las bancadas oficialista y de oposición, así como en el seno de organizaciones del Estado, como el directorio del BPS, y a nivel de la sociedad civil organizada, en la Central Nacional de Trabajadores, el sindicato de jubilados y pensionistas y las asociaciones que aglutinaban 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 influencia sobre la discusión de la ley.

Este proceso estuvo marcado por un consenso de los distintos actores, tanto de oposición como oficialistas, respecto de la importancia de modificar la legislación vigente para dirigir las asignaciones familiares hacia los más vulnerables que iban a perder el Ingreso ciudadano como transferencia monetaria mensual. Por tanto, los principales problemas de tramitación se referían más bien a algunos aspectos técnicos y de forma legal, tales como mayores precisiones en algunos artículos o la fórmula para el cálculo de la prestación según el número de hijos en cada familia. Los parlamentarios de partidos opositores plantearon cuestionamientos en esos aspectos. A pesar de ello, 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, el Frente Amplio poseía la mayoría parlamentaria para aprobar el proyecto. Sin embargo, ello no fue necesario, ya que las diferencias fueron solventadas y el proyecto de asignaciones familiares fue aprobado por unanimidad por ambas comisiones, en un contexto en que la opinión pública en general manifestaba un apoyo amplio hacia las políticas de seguridad social impulsadas por el gobierno.

---

<sup>10</sup> En especial, entre 1992 y 2001 desempeñó la función de Director en representación de los trabajadores en el BPS.

Durante el gobierno de Tabaré Vázquez, hubo tensiones y rivalidades 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. Dichas tensiones 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, no obstante estas rivalidades, el bloque en general se alineó 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).

## 6. Organizaciones sindicales y sociales

Las organizaciones sociales, principalmente las ligadas al mundo del trabajo como la Confederación General de Trabajo (CGT) y las agrupaciones de jubilados y pensionados, fueron las encargadas de plantear las inquietudes y demandas de sus afiliados respecto de las modificaciones que se venían realizando al sistema de seguridad social. Estas organizaciones canalizaron sus demandas a través de los partidos políticos (principalmente el Frente Amplio) y de los distintos diálogos sociales realizados por el gobierno, con el fin de informarse y consensuar una posición respecto del tema. Esto ocurrió de manera diferente a reformas anteriores, como la tributaria, donde los roces entre las organizaciones sociales y el ejecutivo llevaron a estas a acudir a los tribunales de justicia y a la movilización en las calles.

Como grupos de presión con influencia sobre la agenda gubernamental, estos actores también se mostraron sensibles y en principio favorables a la propuesta de reconfigurar un instrumento ligado históricamente al mundo del trabajo, es decir, las asignaciones familiares, reorientándolo hacia la población pobre, —siendo los principales beneficiarios los niños, y de cierta manera, las mujeres jefas de hogar— así como al aumento de los montos de las prestaciones en comparación a las últimas leyes en la materia.

## 7. La Universidad de la República (Udelar)

La asociación entre el MIDES y diversas instancias de la Universidad de la República (el Instituto de Economía, el Instituto de estadística, Instituto de Ciencia Política y el Departamento de Sociología) abrió un importante espacio de colaboración entre los organismos técnicos del gobierno y los investigadores de la academia, en una alianza que logró sacar adelante el PANES y diseñar el Plan Equidad. Esa alianza se concretó en el trabajo en terreno que hicieron los estudiantes e investigadores de la Udelar en el territorio uruguayo, y de la formulación del algoritmo a través del cual se eligió a los beneficiarios del plan. Más específicamente, el Instituto de Economía ayudó a desarrollar un mecanismo de selección de la población objetivo, a saber, un Índice de Carencias Críticas con el fin de identificar aquellos hogares situados en el quintil más bajo dentro del conjunto de hogares pobres (Amarante, Arim y Vigorito, 2012). Por su parte, el Instituto de Economía, el Departamento de Sociología y el Instituto de Estadística estuvieron a cargo de diseñar y poner en marcha la evaluación cuantitativa de los efectos e impacto del PANES sobre la pobreza, la indigencia y la desigualdad. El Instituto de Ciencia Política realizó un detallado trabajo de recopilación de todos los programas sociales en vigor para poner a disposición del gobierno un “Repertorio de políticas sociales” para clasificar las políticas y programas existentes y evitar duplicidades. Posteriormente, la Udelar, a través del Instituto de Economía y el Instituto de Ciencia Política participó en la comisión encargada de preparar el Plan Equidad, incluyendo la reforma a las asignaciones familiares. La Udelar también participó en la comisión encargada de implementar el nuevo régimen de asignaciones familiares, junto al MIDES, el BPS, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Esta asociación, que empezó con una mirada crítica respecto del trabajo de ambas partes, logró algo inédito en la historia del 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 cambió en el tiempo. Durante el diseño e implementación del PANES los investigadores pasaron a ser actores interesados, en un contexto marcado por la “urgencia” de sacar adelante el PANES y cumplir el mandato y compromisos gubernamentales ante la ciudadanía.

Posteriormente, la Udelar también tuvo un papel considerable durante el diseño del Plan Equidad, donde fue consultada por el MIDES. Luego, durante la implementación del Plan Equidad, la relación entre gobierno y la Udelar volvió a cauces más institucionalizados en donde esta actuó de nuevo más como un actor de contexto, con una injerencia relativamente menor. Varios de sus representantes incluso tuvieron una posición crítica respecto del manejo del Plan Equidad y de la forma en que se ha colocado en la agenda pública la reforma de asignaciones familiares respecto de otras políticas impulsadas por el gobierno de José Mujica, como el Plan Juntos<sup>11</sup>.

A pesar de esto, la Udelar siguió colaborando y brindando asesoría técnica en proyectos específicos.

## **8. Los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil**

Más que actores específicos, la opinión pública y la sociedad civil en general conforman un conjunto heterogéneo de actores interpelados en este caso con respecto a la continuación o introducción de los programas y estructuras gubernamentales en materia social. Los actores principales fueron los medios de comunicación (articuladores de la opinión pública) y la sociedad civil mediante numerosas organizaciones y foros de diálogo en donde se articuló en contacto con la ciudadanía.

En efecto, antes de abordar la discusión legislativa de la reforma, con el objetivo de socializar la modificación a las asignaciones familiares ante la ciudadanía, el gobierno impulsó un diálogo sobre el tema al que fueron convocados numerosos sectores sociales, políticos y de la sociedad civil. Por lo tanto, al momento de iniciarse la discusión parlamentaria, la propuesta de cambio de legislación gozaba ya de un apoyo considerable en la opinión pública.

## **B. Prácticas y estrategias**

Las prácticas y estrategias se entienden como las formas concretas y recurrentes en que los actores se desenvuelven en la esfera 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 a lo largo 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 estos y otros actores políticos, sociales y económicos. Por ejemplo, de las distintas iniciativas que impulsa el poder ejecutivo, destacan como foros el Parlamento o el mismo Gabinete Social. En especial, los actores de los ministerios que conforman este último 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 estos actores.

En esta lógica también deben tomarse en consideración los mecanismos de mediación al interior del conglomerado oficialista. Al interior del Frente Amplio, la facción que representaba el MPP poseía mayoría parlamentaria, además de un pre-candidato presidencial, José Mujica, que contaba 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

<sup>11</sup> Ver para mayor detalle Midaglia (2012).

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. También hubo algunas diferencias sustantivas dentro de la coalición de gobierno con respecto al alcance que podría tener la expansión de un pilar básico solidario y universal de protección social. La adaptación de las asignaciones familiares hacia un modelo de tipo focalizado y con condicionalidades, en lugar de mecanismos más universales como lo evocaba simbólicamente la idea de un “ingreso ciudadano”, reflejó el compromiso alcanzado en el seno de la coalición y los límites para instaurar un piso de protección social marcado por un universalismo básico no contributivo<sup>12</sup>.

## **2. Representación sectorial o corporativa de intereses mediante modalidades permanentes de representación que son paralelas al proceso formal de toma de decisiones**

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 cabildeo (lobby) se maneja desde la informalidad, puesto que no existe legislación que regule la materia.

En este proyecto de ley en particular, el cabildeo no se expresó de manera pública, pero fue ejercido principalmente por organismos sindicales (como la PIT-CNT), organizaciones de la sociedad civil y las facciones de izquierda que componen el Frente Amplio. En el contexto del PANES y el Plan Equidad, la reforma tributaria encontró resistencias importantes y, sobre todo, planteaba rigideces a la eventual reorientación del gasto social debido a la presión de estas organizaciones, en especial aquellas ligadas a los jubilados y pensionados, tal como se apuntó. En el caso de la reforma a las asignaciones familiares, antes de 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, como se dijo, 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 e innovadora 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 utilizaron parte de los datos recogidos por los investigadores de la Udelar; de allí que el cuerpo legislativo que deberá pasar por el mecanismo formal del poder legislativo se redactara con base en ese diálogo previo entre autoridades con capacidad formal de decisión y los investigadores. Los actores de la academia lograron vincularse con el poder político no solo desde el ámbito netamente de la investigación, sino que también ingresaron al aparato burocrático, especialmente el MIDES, donde volcaron 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, influyeron en los órganos técnicos del gobierno.

## **3. Empleo de mecanismos informales de negociación**

En el proceso de elaboración y negociación de la nueva Ley de Asignaciones Familiares puede identificarse una serie de mecanismos, acciones y actores, estrechamente interrelacionados, en un escenario tanto formal como informal. Muchas de las decisiones que incidieron en la reforma de las asignaciones se encauzaron dentro de un escenario formal, tal como fue la discusión dentro del Gabinete Social y el debate parlamentario.

Sin embargo, varias discusiones quedaron fuera del ámbito formal. Un ejemplo de esto son los diálogos que se dieron entre organismos del Estado, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, como sindicatos, la Central Nacional de Trabajadores, las organizaciones de jubilados y pensionistas,

<sup>12</sup> Se retoma aquí uno de los comentarios de Fernando Filgueira a una versión preliminar del presente documento.

los medios de comunicación y la opinión pública. Estos foros y procesos de diálogo, que constituyen uno de los rasgos característicos de la democracia uruguaya, a saber, una sociedad civil en consulta, contacto y retroalimentación con sus autoridades, quedan fuera de la lógica formal del proceso de formulación de políticas sociales. Esto se puede considerar como una práctica informal establecida dentro de la política uruguaya puesto que es capaz de movilizar a la opinión y construir apoyos vinculantes, y esta reforma no fue la excepción. De hecho, la relativa fluidez del proceso legislativo por el cual se aprobó la reforma se relaciona con procesos de deliberación, comunicación y negociación previos.

#### **4. Formación de coaliciones y estrategias de negociación y de movilización de recursos**

Como se ha subrayado, al inicio la reforma fue objeto de una discusión en el seno del gobierno y la coalición gobernante. Como propuesta, fue posteriormente presentada y discutida ante una multitud de actores y organizaciones sociales. En ambas etapas la asesoría y aportes de la Udelar fueron concretando las líneas específicas de la reforma. Finalmente, la propuesta se discutió en el seno del poder legislativo.

En ese marco, la propuesta de darle continuidad al programa Ingreso ciudadano mediante una reforma al régimen de asignaciones familiares constituye un elemento clave de la estrategia gubernamental. Por un lado permitía reemplazar un programa emergente, criticado por la oposición y con algunas falencias en cuanto a su alcance y cobertura, con un instrumento preexistente y legitimado a ojos de un amplio espectro de actores políticos y sociales. Por el otro, su adaptación y ampliación abría la posibilidad de conciliar varias demandas y exigencias dentro y fuera de la coalición de gobierno. Las asignaciones familiares como instrumento de transferencia monetaria preexistente y legitimado poseía una larga trayectoria ligada al mundo del trabajo. Su ampliación en términos de cobertura y a hogares con niños, independientemente del origen de sus ingresos, permitía hacer permanente un mecanismo público y no contributivo de transferencias a los hogares más pobres (en especial aquellos hogares en el sector informal) y proveerles un apoyo mayor al que hasta entonces entregaban las asignaciones familiares. Finalmente, la relativa sofisticación de sus mecanismos de selección y focalización, así como la especificación de condicionalidades ponía a la propuesta en el sendero de los programas de transferencias condicionadas que en la región gozaban de cierto prestigio.

A la luz de lo anterior cobra sentido la lógica de negociación durante 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 contaba con cierta legitimidad a su vez apuntalada por los resultados y apoyos que ya había cosechado tanto el PANES como el programa Ingreso ciudadano. Por lo tanto, no fue necesario emprender grandes negociaciones por parte de la bancada oficialista, ya que la propuesta contaba con cierta legitimidad desde antes, lo que se tradujo en la aprobación unánime en ambas cámaras del Parlamento. En otras palabras, la bancada opositora no tuvo mayores reparos, a diferencia de lo que había ocurrido con su antecesor, el programa Ingreso ciudadano, así como con otras reformas asociadas a la implementación del Plan Equidad.

#### **5. Elaboración de propuestas, discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos para fundamentar la consecución de intereses**

Los actores gubernamentales buscaron darle legitimidad a sus posturas y propuestas por medio de un discurso político y técnico orientado a los principales interlocutores políticos, sociales y a la opinión pública en general. Durante el proceso, el gobierno y el Frente Amplio centraron su discurso en recuperar y repositonar 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. Asimismo, desde el punto de vista político, el gobierno enfatizó el vínculo entre derechos sociales, ciudadanía y extensión de las políticas sociales. Por ejemplo, al presentar el Plan Equidad el presidente planteó que el gobierno se abocaba a la “transformación del sistema de protección social, atendiendo a las limitaciones que aún impiden el pleno ejercicio de los derechos sociales de todas y todos los ciudadanos, pero conscientes de que de las oportunidades que tenemos para ir a fondo en el despliegue de políticas sociales universales y

estructurales expresadas en el conjunto de reformas económicas y sociales en curso”<sup>13</sup>. En ese contexto, en el caso específico de la reforma a las asignaciones familiares, además se esgrimieron diversos argumentos de tipo técnico. El gobierno comunicó que se apoyaba en la amplia experiencia que en la materia tenía el BPS, además del apoyo y orientación de la Udelar (en especial del Instituto de Economía), así como del análisis realizado por los propios profesionales técnicos del MIDES.

Por tanto, desde el punto de vista técnico, el apoyo y aportes de la Udelar eran utilizados por el gobierno para apuntalar la credibilidad de las propuestas ante la oposición y la opinión pública. De manera significativa, la sofisticación de los mecanismos de focalización y la presencia de condicionalidades también fueron movilizados como argumentos a favor de la propuesta. La Udelar constituía un interlocutor con reconocimiento técnico, al tiempo que se distinguía de otras instancias como organismos internacionales frente a los que la coalición gobernante mantenía una actitud crítica.

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

Como se sabe, los medios de comunicación constituyen una vía de contacto e información para la opinión pública y también permite a los representantes políticos dar a conocer estratégica y selectivamente sus intenciones y estrategias. En términos comunicacionales, el gobierno de Vázquez buscaba informar a la ciudadanía acerca de los diversos logros alcanzados por el PANES a través de canales formales como sitios web corporativos y de medios 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 una multitud de actores sociales y a la ciudadanía en general.

## **7. Asignación y repartición de los costos y dividendos políticos ante la consecución de un acuerdo o consenso**

Dadas las facultades del poder ejecutivo y la presencia de una mayoría amplia en ambas cámaras, la aprobación por consenso de la reforma no era obligatoria. Por ello la búsqueda de acuerdos e incluso algunas concesiones a la oposición en detalles de la reforma fueron destacables, en el sentido de que la propuesta explícitamente intentaba corregir (o evitar) algunos aspectos del programa Ingreso ciudadano que habían sido criticados por la oposición. Al mismo tiempo, para promulgar la iniciativa de forma rápida sin mayores tensiones o polarización, efectivamente se requería de una amplia mayoría. De esta forma, para el gobierno la unanimidad permitía consolidar una de las reformas clave del Plan Equidad y afirmar la consecución de un mecanismo permanente de combate a la pobreza y superación de la desigualdad. Por otra parte, en el caso de la oposición, tras su derrota electoral y los estragos de la crisis económica, los costos políticos de asumir una postura distinta respecto de la que venía promoviendo y comunicando el oficialismo en relación con la mejoría de las condiciones de vida de los más desposeídos del Uruguay eran altos. Al mismo tiempo, en la medida en que la reforma atendía algunas de las críticas antes esgrimidas con respecto al programa Ingreso ciudadano, el nuevo instrumento aparecía como aceptable. Por ello, los partidos políticos de oposición se sumaron a esta iniciativa del poder ejecutivo, participando de los dividendos políticos de tal medida.

En suma, 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, y los demás actores también buscaron mostrarse partícipes de estos logros.

<sup>13</sup> Véase Plan de Equidad [en línea] [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf).

## C. Los factores

En un proceso de generación de pactos o de consenso, los factores se refieren a inercias institucionales o circunstanciales que contribuyen o dificultan el logro de un resultado, independientemente de las estrategias y objetivos de los propios actores. En el caso descrito, se enumeran a continuación algunos factores que desempeñaron un papel importante en el proceso político-institucional que desembocó en la adopción de la nueva ley de asignaciones familiares.

### 1. Inercias burocráticas y de políticas o decisiones anteriores (estatus quo)

En primer lugar, la legislación y reformas sucesivas relacionadas con el régimen de las asignaciones familiares constituyen un antecedente de gran importancia. Como instrumento de protección social ligado al mercado laboral formal tenía una larga historia y, como se vio, fue objeto de varias reformas desde 1943. Aunque las asignaciones habían perdido relevancia en términos de cobertura y de los montos transferidos, estas seguían siendo parte de la arquitectura de bienestar social del país. La presencia de este instrumento legitimado históricamente 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 después de la crisis de 1999-2002, 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 se consideraba necesario asegurar su continuidad en el tiempo, más allá del contexto de emergencia.

También deben tomarse en cuenta las inercias propias a la historia de las políticas sociales en el 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.

Al mismo tiempo, otro aspecto notable que fijó límites al margen de maniobra del gobierno fue la relativa rigidez del gasto social, a su vez asociado a la estructura de bienestar social del país. Por un lado, aunque la reforma tributaria había generado márgenes fiscales mayores y un sesgo más redistributivo, el espacio tributario no era ilimitado. Como se dijo, la reforma tributaria encontró oposición en especial del movimiento de jubilados y pensionados. Por lo tanto, el relativo sesgo preexistente del sistema hacia sectores medios y, en especial, hacia grupos de mayor edad de suyo constituía un límite en cuanto a las posibilidades de volcar con mayor énfasis las nuevas reformas a favor de los hogares con dependientes menores de edad. En especial, la posibilidad de establecer un piso básico de protección y de ingreso con ambiciones de mayor universalidad encontró resistencias dentro

de la propia coalición de gobierno. Lo anterior ayuda a explicar que la reforma a las asignaciones tuviera rasgos de focalización y condicionalidad<sup>14</sup>.

## 2. Normas y procedimientos existentes para cambiar el estatus quo

En el 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 sancionadas por el poder ejecutivo, quien puede promulgarlas o vetarlas. 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<sup>15</sup>.

El proceso legislativo, o el trayecto para la conformación de una ley, está compuesto 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>16</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 este 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, y se presentan 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>17</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 Presidencia de la República explican en parte la traducción de un acto de voluntad política 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 pudieron haber constituido 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. De esta forma, lo más significativo en este caso es que a grandes

<sup>14</sup> Se retoma y agradece el comentario de Fernando Filgueira en el sentido de relevar este aspecto.

<sup>15</sup> Cabe destacar que en el país 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.

<sup>16</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>17</sup> Op cit. Consultado en la misma fecha.

rasgos los lineamientos de la propuesta gubernamental se mantuvieron a lo largo del proceso legislativo, quedaron plasmados en el proyecto aprobado y este fue objeto de un voto que incluyó el de la oposición. Como se explica a continuación, las facultades del ejecutivo, el legislativo y la correlación de fuerzas en el Parlamento explican la trayectoria institucional y la dinámica del proceso de reforma.

### **3. Correlación de fuerzas entre los principales actores políticos en los distintos niveles de gobierno y mayorías electorales y legislativas**

La principal expresión de la correlación de fuerzas al interior del Parlamento fue la presencia de un bloque oficialista claramente mayoritario en ambas cámaras y con una orientación diferente a las tendencias políticas históricamente dominantes. En ese contexto cobran relevancia las diferencias dentro de la coalición gobernante y los intercambios y acuerdos alcanzados con la oposición.

Durante gran parte de la vida republicana del Uruguay, el sistema político se estructuró en torno al 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 en las que podía participar más de un candidato por partido. A lo largo del tiempo se fueron delimitando las tendencias ideológicas de ambos partidos; a principios del siglo XIX, el Partido Colorado tenía rasgos más liberales, con tendencias anticlericales y ligado al mundo urbano, 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 pasó el tiempo, buscaron atraer a los votantes de centro más que ser partidos con una ideología fuerte identificada con categorías sociales específicas. 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. Como ya se señaló, 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 período 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 implicaba garantizar 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 8**  
**NIVEL DE INFLUENCIA FACCIÓNES 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	8,0% (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.

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 solo con el apoyo parlamentario del Frente Amplio en ambas cámaras, no así con el de la oposición; sector que lo hizo blanco de diversas críticas durante su gestión, las que sin embargo fueron atenuándose con el tiempo.

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 consideraba 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 (SIS). 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 eliminó el costo político que todo el proceso de reforma implicó para el presidente.

En ese contexto, la reforma al régimen de las asignaciones familiares constituyó un proceso comparativamente menos controversial. Además de involucrar menos recursos fiscales que las reformas tributaria o a la salud, lo que a su vez implicaba menores resistencias de diversos actores sociales y grupos de interés o de presión, la discusión en torno a un instrumento preexistente y legitimado fueron elementos facilitadores para generar el consenso del que fue objeto la reforma.

#### **4. Tensiones y movilizaciones en torno a la asignación y redistribución de recursos (fiscales, económicos y sociales)**

Los distintos actores del proceso mantuvieron 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 período 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. Por tanto, la recuperación del crecimiento económico y la gradual mejoría del empleo a partir de 2004 constituyeron un factor favorable para la factibilidad fiscal de las reformas propuestas por la coalición gobernante.

#### **5. Acontecimientos que alteran el alcance y las percepciones acerca de las prioridades económicas, políticas y sociales en un momento y contexto histórico**

La crisis económica del período de 1999 a 2002 abrió una coyuntura que constituye un factor esencial sobre el origen y desenlace del proceso estudiado, pues originó un contexto o escenario relativamente excepcional. En especial, los prolongados efectos sociales de dicha crisis desestabilizaron los equilibrios políticos y desprestigiaron los instrumentos de política aplicados en el período entre 2002 y 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 solo 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, precariedad y desempleo, entre otros.

En tal sentido, el programa del Frente Amplio constituía una respuesta crítica a las políticas emprendidas en años previos, en el sentido de proponer un giro hacia un mayor protagonismo del Estado, una mayor desmercantilización de la matriz de protección social y una recuperación de

dispositivos históricos del sistema de bienestar uruguayo, como los Consejos de Salarios y las propias Asignaciones Familiares.

## **6. Recursos y capacidades disponibles en un contexto/momento dado en un sector de política pública (técnicos, políticos, financieros y comunicacionales)**

Entre las capacidades y recursos de los actores del proceso sobresalen los de ciertas áreas del gobierno (BPS y MDS) y los de la propia Universidad de la República, en la medida en que contribuyeron sustantivamente a definir los contenidos del nuevo régimen y apuntalaron su legitimidad ante la oposición.

En el caso del gobierno, la experiencia acumulada y el manejo de la información por parte del Banco de Previsión Social en coordinación con los distintos sectores involucrados (MIDES, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud Pública, entre otros) incidió en la factibilidad de proponer e implementar las condicionalidades que implicaba la reforma.

También fue esencial el apoyo brindado por la Universidad de la República a través del Instituto de Economía y demás instancias de dicha institución (la Facultad de Ciencias Sociales). Como ya se mencionó, a lo largo del proceso de diseño e implementación del PANES, así como del Plan Equidad, la colaboración entre el gobierno y la universidad estuvo en primer plano. Esta colaboración no estuvo exenta de diferencias y negociaciones. Desde el punto de vista técnico, la Udelar producía investigación de calidad y contaba con la acumulación de conocimientos requerida para diseñar el nuevo régimen de asignaciones familiares con los rasgos propios de un programa de transferencias condicionadas y que el MIDES (de reciente creación) estaba en proceso de consolidar. Pero además, desde el punto de vista político y estratégico, la Udelar también era un interlocutor legítimo dentro y fuera de la coalición gobernante, sobre todo en comparación con diversos organismos internacionales que hubieran podido proveer asistencia técnica al gobierno. Como al respecto apunta A. Rius, las alternativas de política que surgieron de este proceso de colaboración “tuvieron la virtud de generar al mismo tiempo respeto científico y legitimidad política [y] el éxito de la asociación residió en la combinación de fuertes fundamentos técnicos y deseos de embarcarse en verdadero diálogo de intercambio entre las partes” (2012, pág.110).

## **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. En otras palabras, dicho modelo constituía 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 (y en Uruguay) se diseñaron políticas más bien orientadas a atender problemas 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. En primer lugar, no desmercantilizaba plenamente el acceso al bienestar de la población, ya que dicho acceso dependía no solo de si la persona pertenecía al sistema laboral formal o no, sino de su posición en este (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 el 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 mantuvo 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 el Uruguay sea una excepción parcial, comparte limitaciones en cuanto a su impacto redistributivo. Así, puede considerarse al 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 carece de 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 fuertemente condicionados por el nivel de ingreso.

Por lo tanto, se puede decir que el 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 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 ese 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 europea: 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 históricamente en Uruguay comenzaron durante el régimen de Batlle en 1910 y se extendieron a lo largo del siglo XX y XXI. Estas configuraron un sistema de protección social orientado, en primera instancia, a los trabajadores formales. 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 social (educación, salud, pensiones y otros). Así, y hasta 2004, en materia laboral se observa un proceso de remercantilización; 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 de los años noventa, también se observó 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 se ha insistido, en tanto 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. Entre estas políticas destacan las transferencias monetarias a través del programa de asignaciones familiares, el que ha ido cambiando sus objetivos a lo largo del tiempo, orientándose 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, en el que el apoyo público es temporal (está limitado a los hogares en situación de pobreza) y puede ser, en principio, interrumpido si no se cumple con las condicionalidades establecidas.

Por tanto, este programa 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. Junto con ello, se ubica dentro del enfoque de las necesidades, donde se busca satisfacer 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 (citado en Ramos Martín, 2004), históricamente 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. En contraste, 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 déficits de cobertura, lo que aumenta las posibilidades de fracasos, además de propender a una lógica asistencialista. Esto, sin contar con que puede implicar un problema de apoyo político por parte de los sectores medios, pues estos no acceden a los beneficios redistribuidos pero participan vía impuestos en su financiamiento. En tal sentido, la condicionalidad en la entrega de los recursos puede desempeñar la función de legitimar ante tales sectores la transferencia de ingreso a los más pobres (Pritchett, 2012).

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 un Estado mínimo, donde el mercado del trabajo no aseguraba el acceso a todos a la seguridad social<sup>18</sup>. La crisis de 2002 agudizó esta situación, 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, Robalino y Walter, 2010) y bajo gasto público.

Se puede concluir que el nuevo régimen de asignaciones familiares es un caso interesante y difícil 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, además del acento asistencialista y residual, 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

<sup>18</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.

importante de la población que previamente se encontraba excluido. Como señalan Amarante y Vigorito (2012a), 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.

### **III. Lecturas sobre el nuevo Régimen 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 la cual es posible extraer análisis complementarios sobre los actores y sus estrategias, así como 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>19</sup>. La exploración de 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 del 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, a las prácticas y estrategias que instrumentaron, a la movilización de argumentos y justificaciones técnicas, así como al 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 introducidas en 2005 para hacer frente a los estragos sociales de la crisis económica de 1999-2002, 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 considerables para la salud, la educación, la protección del trabajo y la seguridad social, con altos niveles de cobertura y 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 estratos al sistema aunque con un enfoque diferente, ya no centrado en la participación en

---

<sup>19</sup> Ver Maldonado y Palma (2013).

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.

Hay cuatro lecturas que ayudan a retratar el caso de esta reforma y del consenso del 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 del 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 de 1999-2002. 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 el 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. Pero al mismo tiempo, la importancia y poder de veto de esos mismos actores también fijó los límites de la propia agenda gubernamental, sobre todo en materia tributaria y con respecto a la eventual reconfiguración de la matriz de protección social en favor de nuevos segmentos.

Así, a pesar de 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 proviene de los enfoques neo-institucionalistas, en especial de las vertientes del neo-institucionalismo histórico y el sociológico. 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 también la coyuntura de crisis que lleva a la reforma implementada en el período 2004 a 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 período militar y posteriormente durante los años ochenta y noventa, cuando las reformas orientadas al mercado fueron incrementales y acotadas, al menos en comparación a otros casos en América Latina. 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 del origen de sus ingresos (sector formal o informal). 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, desde la perspectiva del neo-institucionalismo histórico 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 político 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 al 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 período de crisis e incertidumbre.

Otra lectura complementaria se desprende del neo institucionalismo sociológico en su vertiente cognitiva, con especial relación a los elementos *cognitivos* 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 y técnicos que rodean las respuestas a este. 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 desplegadas estratégicamente. En el caso uruguayo, este enfoque ayuda a resaltar que, en comparación al programa Ingreso Ciudadano, el sistema de asignaciones familiares constituía un instrumento de política pública validado por los distintos actores políticos, académicos y la misma ciudadanía, debido a su larga trayectoria y su asociación con las políticas sociales históricamente impulsadas en el Uruguay, aun cuando se reconocieran sus limitaciones. Destaca en especial que las asignaciones incluían desde tiempo atrás condicionalidades asociadas a la asistencia al sistema escolar. Había sectores de derecha que apoyaban la introducción de condicionalidades más estrictas argumentando que ello permitía controlar que el beneficio no fuera utilizado de forma inadecuada 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, excluyentes y en contradicción con una orientación más universalista e igualitaria. 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, al tiempo que aquellos situados a la derecha temían desincentivar el trabajo y el esfuerzo personal por parte de los beneficiarios. Finalmente, se discutía sobre su nivel de cobertura, poniendo en el tapete la necesidad de reconocer a los trabajadores informales.

El enfoque cognitivo también ayuda a poner en primer plano cómo la mirada de los distintos actores fue adaptándose de forma paulatina, principalmente a raíz de la crisis económica del año 2002 que alentó la búsqueda de instrumentos alternativos de política pública capaces de contener la grave situación social del país. Poco antes se habían introducido las primeras modificaciones al sistema de asignaciones familiares, focalizándolo hacia los grupos sociales más vulnerables. Se buscaba aumentar la cobertura del beneficio entre la población más pobre mediante una transferencia monetaria que ayudara no solo a mitigar la situación social, sino a dinamizar la economía del país a través del consumo. 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 el Uruguay.

En cambio la reforma de 2007-2008 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.

La reforma al régimen de asignaciones familiares se enmarcó entonces como un elemento central de la estrategia del Frente Amplio para legitimar y dar continuidad al 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 formalmente las personas. No obstante, como se apuntó, los actores políticos ligados al centro y la derecha del espectro político

desaprobaban este programa, pues 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 legitimado, es que mejor puede entenderse su aprobación por unanimidad en ambas cámaras del poder legislativo.

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 a nivel de los montos entregados, la incorporación de otros beneficios existentes (como la "tarjeta alimentaria" del PANES orientada a hogares con niños y adolescentes que se sitúan en la línea de la indigencia), y sobre todo de la población objetivo, a saber, hogares ya no solo asociados al sector formal. Al mismo tiempo, la reforma se dio en el contexto de una serie de otras modificaciones impulsadas a través del Plan Equidad cuyo objetivo era disminuir la pobreza y la desigualdad con medidas y programas permanentes. En ese contexto, se trata de un instrumento que parte de una lógica focalizadora y que sin embargo es integrado como instrumento de una estrategia con fines universalistas. 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.

En suma, desde el neo-institucionalismo cognitivo se puede ilustrar de manera elocuente que el fuerte arraigo de las asignaciones familiares en el sistema de protección social del país y su reconocimiento por parte de los principales actores propició una adaptación del instrumento que satisfizo, al menos en parte, las inquietudes y expectativas de los principales actores políticos, lográndose así un consenso transversal.

Finalmente, una cuarta lectura parte del enfoque de las ventanas de oportunidad política (cercano al neo-institucionalismo organizacional) y permite a juicio de los autores integrar mejor los elementos ya expuestos. Con el fin de exponerla en detalle, se presenta en la siguiente sección de este documento.



## 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>20</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 solo para cambiar el estatus quo, sino para que este cambie de manera consensuada.

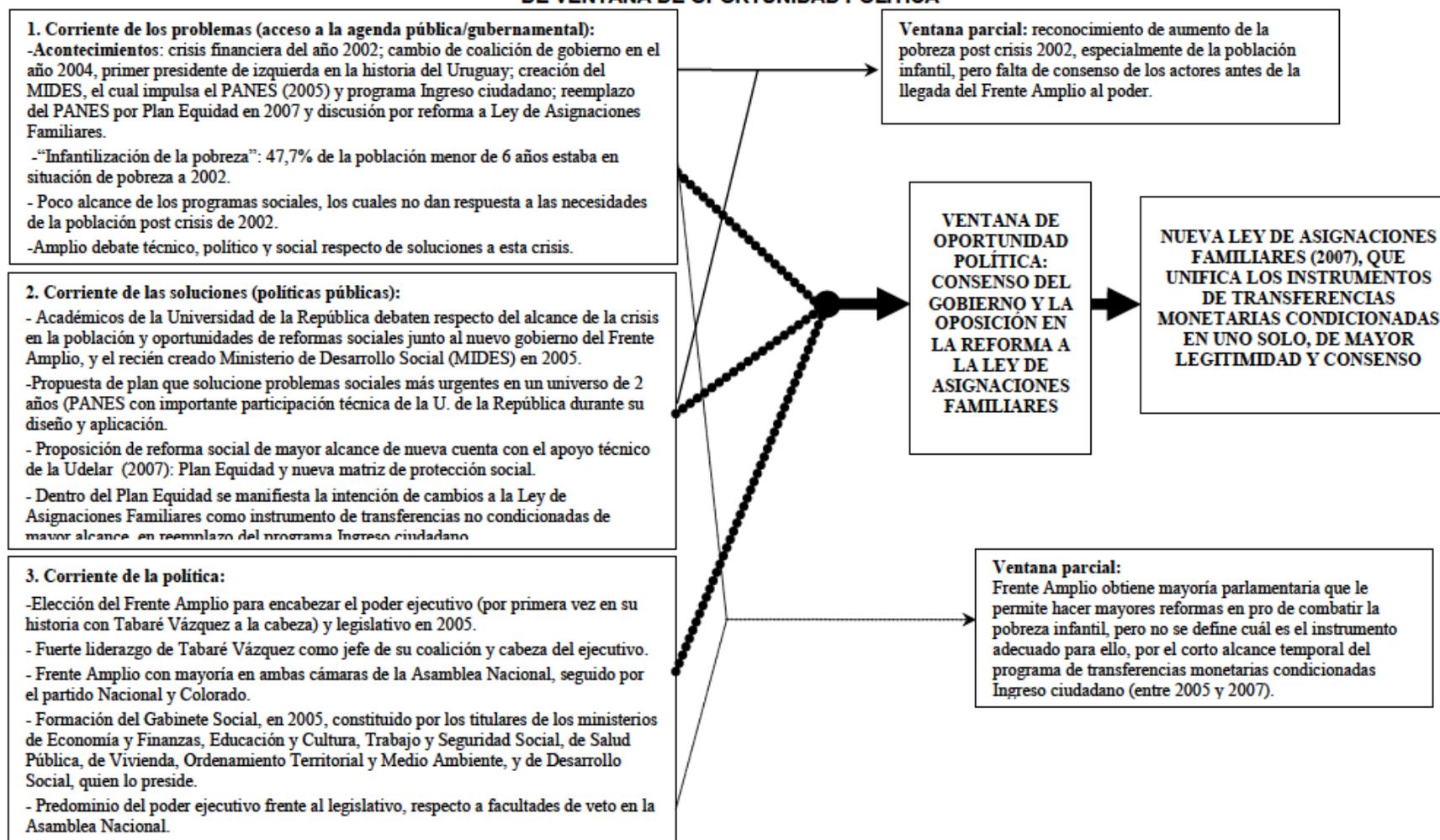
- La corriente de los problemas

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 y el desprestigio creciente de la orientación “mercantilizadora” de las políticas sociales implementadas en años recientes. A su vez, ello consolida 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, la promulgación del PANES e introducción del 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.

---

<sup>20</sup> Retomado de los trabajos de Kingdon (1995), esta vertiente se describe en Maldonado y Palma (2013).

**DIAGRAMA 1**  
**LA NUEVA LEY DE ASIGNACIONES FAMILIARES DEL URUGUAY COMO**  
**DE VENTANA DE OPORTUNIDAD POLÍTICA**



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

Como secuela de la crisis y sus efectos sociales, crece no solo 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, abriendo 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 y de su continuidad después de 2007.

- 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 incluía un cambio a la Ley de Asignaciones Familiares, centralizando los instrumentos de transferencias condicionadas (antiguas leyes de asignaciones familiares, el programa Ingreso ciudadano y el programa Tarjeta Alimentaria) 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 y legitimado (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.

- La corriente de la política

La elección de una coalición de izquierda con amplias mayorías en ambas cámaras abría la posibilidad de que nuevas políticas fueran adoptadas. También contó 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, logrando aceptación y cierta legitimidad 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 uruguayo 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, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales de la política social que confluyeron en una “ventana de oportunidad política” que permitió la promulgación y aplicación del nuevo cuerpo legal con amplios apoyos. Por ello constituye un ejemplo de programa de transferencias monetarias condicionadas en la región, sumamente relevante desde la perspectiva de la construcción de pactos sociales para alcanzar objetivos colectivos de largo alcance en materia de protección social. Además, constituye un caso en el que la focalización aparece como instrumento de una estrategia con fines de tipo universalista.

Desde el punto de vista de los actores, cabe destacar la importancia de la alternancia en el poder y el arribo de una nueva colación mayoritaria, en este caso desde el partido Colorado —de corte centro derechista— al Frente Amplio —de centro izquierda— para poner en la cúspide de la agenda pública la problemática social en la cual se encontraba el país, dando la oportunidad de impulsar las diversas reformas, y cómo la nueva coalición gobernante actuó en bloque para promover las principales reformas, entre los que destacan el caso estudiado. En este punto, fue fundamental el liderazgo de Tabaré Vázquez para el impulso legislativo de estas demandas, tanto como Presidente de la República y como cabeza de coalición, desde donde impulsó la búsqueda de equilibrios entre las distintas tendencias dentro del oficialismo en el ejercicio del poder ejecutivo, lo que se tradujo en la repartición de cargos ministeriales entre los diferentes liderazgos de los partidos de la coalición.

Con relación a las estrategias y prácticas observadas se resaltaron las distintas instancias de diálogo, tanto formales como informales, a las que acudió el gobierno para obtener la aprobación de la iniciativa. Entre los debates formales se pueden nombrar los desarrollados por el Gabinete Social, como institución establecida por el Frente Amplio y la Asamblea Nacional. Sin embargo, dentro de las instancias informales se deben destacar los diálogos establecidos por el gobierno con las diferentes organizaciones de la sociedad civil, a modo de explicar y difundir los diferentes programas y propuestas, y de ampliar y democratizar los espacios de deliberación y toma de decisión. También se mencionaron 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 fructífera colaboración entre la academia y el gobierno, y el lobby informal ejercido por la PIT-CGT y otros actores para fijar límites a la orientación de las propuestas. Estas instancias de diálogo le dieron amplia legitimidad a la propuesta de nueva ley en

la opinión pública y ante los actores con poder de decisión (principalmente parlamentarios). Pero el elemento definitorio de la estrategia gubernamental en este caso fue la propuesta de reformar el régimen de asignaciones familiares como vía para hacer permanente un mecanismo de transferencias condicionadas a los hogares más pobres, en reemplazo del programa Ingreso ciudadano.

En efecto, se debe subrayar que el apoyo de la oposición no era necesario para la rápida aprobación del proyecto, puesto que el Frente Amplio poseía mayoría parlamentaria en ambas cámaras. Dicho apoyo respondió en primer lugar a la legitimidad de las asignaciones familiares en la historia del sistema de bienestar social del Uruguay y a que la reforma planteaba adaptar dicho instrumento, lo cual generaba menos reticencias, al menos en comparación al programa Ingreso ciudadano, un instrumento nuevo y temporal. En segundo lugar la anuencia de la oposición también respondió a la participación (y al prestigio) de la Universidad de la República en el diseño de una propuesta de reforma que prometía instaurar mecanismos eficaces de focalización y condicionalidades en la entrega de recursos. Así, el respaldo técnico de dicha Universidad en el diseño, implementación y evaluación del Plan (PANES) y del programa Ingreso ciudadano, así como posteriormente en la elaboración del Plan Equidad y de la nueva Ley de Asignaciones Familiares aparece como un elemento clave para explicar el consenso logrado.

De esta forma, desde la perspectiva de los factores, la existencia de una amplia legislación respecto de asignaciones familiares (condicionadas y no condicionadas) y cómo estas pasan a ser parte de las prestaciones sociales históricas de los trabajadores uruguayos, otorgaron un importante respaldo para el avance de la reforma. Desde un punto de vista más global, también se resaltó como factor de gran peso la situación de crisis económica y social del país cuando asume el Frente Amplio, pues esta generó una coyuntura crítica que redundó en el desprestigio de la orientación de las políticas sociales de los años anteriores y a la postre abrió una oportunidad de reformar el estatus quo y reorientar la matriz de protección social del país.

Es importante resaltar los marcos analíticos en los cuales se desenvuelve esta reforma. A pesar del elevado nivel del gasto público social que históricamente posee el Uruguay en comparación a otros países de la región, este no había tenido el impacto esperable en términos de inclusión de los sectores más vulnerables, ni de redistribución. Menos aún tras el impacto de la larga recesión de 1999-2002. Así, a pesar de la presencia de servicios sociales (como educación, salud y seguridad social) relativamente desarrollados, el modelo de bienestar heredado del siglo XX ubicaba al trabajo formal como la única vía de entrada a la protección social, en desmedro de los que se encuentran fuera del sistema formal, en especial hogares vulnerables con niños y adolescentes. En ese contexto, la nueva ley de asignaciones familiares, aun cuando no tiene una lógica de derechos, sino más bien un carácter asistencial y focalizado, constituyó un mecanismo de transferencias a los hogares más pobres, desvinculando dicho instrumento del mercado laboral formal. Al abarcar al conjunto de los hogares más vulnerables, colmaba así uno de los vacíos del sistema de protección social y moderaba el sesgo de este a favor de la población de mayor edad. En tal sentido constituye un caso en que la focalización cumple una función específica en el marco de una estrategia orientada hacia una mayor inclusión social. Al mismo tiempo el carácter focalizado y condicionado de las transferencias ayudó a obtener el apoyo de un espectro muy amplio de actores, más allá de la coalición gobernante.

Se puede concluir entonces que estos actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales de la política social, confluyeron en una ventana de oportunidad que permitió reformar el antiguo régimen de asignaciones familiares con un amplio consenso entre las diferentes fuerzas políticas con respecto a la necesidad de unificar en un solo cuerpo legal las transferencias monetarias condicionadas, y con el objeto de abarcar al conjunto de la población más vulnerable. Sin embargo, a pesar de la naturaleza focalizada de este instrumento y del planteamiento inicial del PANES queda pendiente la pregunta de cómo construir pactos más extensos hacia la concreción del enfoque de derechos ciudadanos como vía para generar mayor igualdad e inclusión y ampliar los espacios de participación democrática. En términos más generales, si es en la universalización del ejercicio efectivo de los derechos donde se deben concitar los esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil para lograr esas aspiraciones, ¿cómo o hasta dónde se puede incidir en la generación de otras ventanas de oportunidad que permitan avanzar en esa dirección?

## Bibliografía

---

- Amarante, V. y A. Vigorito (2012a), "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.
- \_\_\_\_\_. (comp.) (2012b), *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el MIDES para la implementación del PANES*, Departamento de publicaciones, Unidad de comunicaciones de la Universidad de la República, Montevideo.
- \_\_\_\_\_. (2007), *Evolución de la pobreza en el Uruguay, 2001-2006*. INE, Montevideo [en línea] <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20final%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf>.
- 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, No. 146 (LC/L.3002-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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° 16.713, [en línea] <http://www.bps.gub.uy/Documentos/Normativa/16713-I.htm#cap1>. Recuperado el 26 de diciembre de 2010.
- \_\_\_\_\_. (2004), *Intervención del Dr. Tabaré Vázquez "Uruguay social, emergencia y soluciones estructurales"*, en Seminario El Uruguay social, 6 de septiembre de 2004 [en línea] <http://www.bps.gub.uy/Taller/01%20-%20Uruguay%20Social%20-%20Intervenci%C3%B3n%20del%20Dr%20Tabar%C3%A9%20Vazquez%20Setiembre%202004.pdf>.
- 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.
- Boussaguet, L., S. Jacquot y P. Ravinet (2004), *Dictionnaire des politiques publiques*, Les presses de Sciences Po, diciembre.
- 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*, Vol 25, N°2, 143-152, Santiago.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.
- 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.
- El País (2007), [en línea] <http://www.elpais.com.uy>. Recuperado el 30 de abril de 2013.
- \_\_\_\_\_ (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.
- \_\_\_\_\_ (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, Secretaría de Relaciones Exteriores de México [en línea] [http://portal.sre.gob.mx/boletinmrt/pdf/contribucionensayo\\_sobreuruguay.doc](http://portal.sre.gob.mx/boletinmrt/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, 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.
- Heady, Ch., Th. Mitrakos y P. Tsakoglou (1999), *The Distributional Impact of Social Transfers in the European Union: Evidence from the ECHP*. Londres: European Research Institute.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2008), [en línea] <http://www.ine.gub.uy>.
- Kingdon, J.W. (1995), "Agenda setting", Stella Z. Theodolou y Matthew Cahn (eds.), *Public policy. The essential readings*. Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall.
- 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.
- Linz, J.J. y A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Maldonado, C. y A. Palma (2013), *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis* (LC/L.3660).
- 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. (2012), "La selección de beneficiarios del PANES", V. Amarante y A. Vigorito (comp.), *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el MIDES para la implementación del PANES*, Departamento de publicaciones, Unidad de comunicaciones de la Universidad de la República, Montevideo.
- 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/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)
- \_\_\_\_\_ 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.
- Pritchett, L. (2012), "Impact Evaluation and Political Economy: What Does the 'Conditional' in 'Conditional Cash Transfers Accomplish?'" , Global Development: Views from the Center, [en línea] <http://www.cgdev.org/blog/impact-evaluation-and-political-economy-what-does-%E2%80%9Cconditional%E2%80%9D-%E2%80%9Cconditional-cash-transfers%E2%80%9D>.
- 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.
- Ramos Martín, F. (2004), "Las diferentes políticas del estado de bienestar", C. Ruiz (ed.), *Políticas sociolaborales: un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona, Editorial UOC.
- 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.
- Rius, A. (2012), "El uso de la investigación basada en evidencia en los programas contra la pobreza de Uruguay, 2005-2009: ¿"articulación" eficaz o retornos del capital social", V. Amarante y A. Vigorito (comp.), *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el MIDES para la implementación del PANES*, Departamento de publicaciones, Unidad de comunicaciones de la Universidad de la República, Montevideo.
- Sesión de la Cámara del Senado (2007), 48a. sesión ordinaria, tercer periodo ordinario de la XLVI legislatura. Diario de sesiones de la cámara de senadores (págs. 263-303). Montevideo: República Oriental de Uruguay [en línea] <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20071204s0048.htm>.
- Uruguay (2007), Ley N° 18.227 [en línea] <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18227&Anchor=>.
- \_\_\_\_\_ (1950), Ley N° 11.618 [en línea] <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=11618&Anchor=>.
- 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.
- Yaffé, J. (2005), *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Librería Linardi y Risso - ICP, Montevideo.



## **Anexo**

---

**CUADRO A.1**  
**PORCENTAJE DE PERSONAS POBRES SEGÚN GRUPOS DE 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 V. Amarante y A. Vigorito, *Evolución de la Pobreza en el Uruguay, 2001-2006*, INE, Montevideo, 2007.

**CUADRO A.2**  
**ENTREVISTAS REALIZADAS**

Entrevistado Uruguay	Cargo desempeñado durante Gobierno de Tabaré Vázquez 2005-2010
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 Banco de Prestación Social (BPS)
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 a partir de entrevistas realizadas en segundo semestre de 2010.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Políticas Sociales

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

182. La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay, Carlos F. Maldonado Valera y Andrea F. Palma Roco, (LC/L.3671), 2013.
181. La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008, Carlos Maldonado, (LC/L.3669), 2013.
180. Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile, Silke Staab, (LC/L.3661), 2013.
179. La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis", Carlos F. Maldonado Valera y Andrea F. Palma Roco, (LC/L.3660), 2013.
178. Does discourse matter in the politics of building social pacts on social protection?. International experiences, Vivien A. Schmidt, (LC/L.3649), 2013.
177. Principales determinantes de la integración de las TIC en el uso educativo. El caso del Plan CEIBAL-Uruguay, Daniela Trucco y Andrés Espejo, (LC/L.3628), 2013.
176. Desbalance etario del bienestar: el lugar de la infancia en la protección social en América Latina, Cecilia Rossel, (LC/L.3574), 2013.
175. Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: un balance tras 20 años, Álvaro Vidal Bermúdez, Fernando Cuadros Luque, Christian Sánchez Reyes, (LC/L.3444), 2012.
174. Protección social en la Argentina, Fabian Repetto, Fernanda Potenza Dal Masetto, (LC/L.3370), 2011.
173. Avances en el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio e inversión social, Rodrigo Martínez y Amalia Palma, (LC/L.3392), 2011.
172. Las tecnologías de la información y las comunicaciones en la formación inicial docente de América Latina Mario Brun, (LC/L.3391), 2011.
171. Políticas y prácticas de las tecnologías de la información y las comunicaciones en educación en países de América Latina y El Caribe, J. Enrique Hinojosa, Christian Labbé, (LC/L.3335-P), 2011.
170. Innovación social y desarrollo económico local, Luz Ángela Rodríguez Escobar, María Elisa Bernal y Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.3330-P), 2011.
169. Aprender y enseñar con las tecnologías de la información y las comunicaciones en América Latina: potenciales beneficios, Guillermo Sunkel, Daniela Trucco y Sebastián Möller, (LC/L.3291-P), 2011.
168. Aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los sistemas de salud de Bélgica, Dinamarca, España, Reino Unido y Suecia, Javier Carnicero y David Rojas, (LC/L.3267-P), 2010.
167. Nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la educación en América Latina. Riesgos y oportunidades, Guillermo Sunkel y Daniela Trucco, (LC/L.3266-P), 2010.
166. Impacto Social de la incorporación de las TIC en el sistema educativo, Rubén Kaztman, (LC/L.3254-P), 2010.
165. Tecnologías de la información y la comunicación en el sector salud: oportunidades y desafíos para reducir inequidades en América Latina y el Caribe, Andrés Fernández, Enrique Oviedo, (LC/L.3244-P), 2010.