



LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA EN LA REALIDAD ECONÓMICA Y POLÍTICA CONTEMPORÁNEA

Laura Paulo-Bevilacqua¹

Resumen

El presente documento deriva del mini curso administrado en la XI Jornada Internacional de Políticas Públicas (mayo 2023). Tuvo como objetivo generar un espacio de intercambio sobre los esquemas de bienestar y sus implicancias, en el marco de modelos de desarrollo fuertemente ligados a una posición de dependencia frente al capitalismo global. Se abordaron los sistemas de protección de Uruguay y Brasil, en tanto experiencias que guardan similitudes, así como particularidades que los diferencian. Cada encuentro inició con la presentación de conceptos generales y luego se dio un momento de trabajo colaborativo, a partir de consignas para articular esas nociones con las prácticas y conocimiento acumulados de los/as participantes. Se procuró, así, promover la circulación de diferentes perspectivas para reflexionar sobre los temas.

Palabras clave: Protección social; bienestar; políticas sociales

SOCIAL PROTECTION IN LATIN AMERICA IN THE CONTEMPORARY ECONOMIC AND POLITICAL REALITY

Abstract

This document derives from the mini course administered at the XI International Conference on Public Policies (may 2023). Its objective was to generate a space for exchange on welfare schemes and their implications, within the framework of development models strongly linked to a position of dependence on global capitalism. The protection systems of Uruguay and Brazil were addressed, as experiences that have similarities, as well as particularities that differentiate them. Each meeting began with the presentation of general concepts and then there was a moment of collaborative work, based on instructions to articulate these notions with the practices and accumulated knowledge of the participants. An attempt was made to promote the circulation of different perspectives to reflect on the issues.

Keywords: Social protection; well-being; social policies

Artigo recebido em: 02/05/2024 Aprovado em: 06/06/2024
DOI: <https://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v28nEp.2024.10>

¹ Doctora en Ciencias Sociales. Profesora del Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Co-coordinadora de la Especialización en Políticas Sociales. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigación. E-mail: laura.paulo@cienciassociales.edu.uy

1 LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PREÁMBULOS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN INGLESA

Desde el momento en que los hogares campesinos, en Inglaterra de la Edad Media, pasaron de la autosuficiencia al mercado autorregulado, se produjeron sustantivos cambios a nivel económico, político y social. Esto es porque esa forma de organización se basó en la concepción de la dimensión económica escindida de lo social y de lo político. El mercado autorregulado requirió una sociedad subsumida, capaz de comportarse de acuerdo a sus exigencias. Es decir, requirió la existencia de una sociedad de mercado.

La economía de mercado instaló un sistema regido por la oferta y la demanda. Para mantener el equilibrio de ese sistema fue preciso evitar cualquier tipo de obstáculo en la formación de los mercados. En este sentido, sólo se admitían intervenciones que contribuyeran a asegurar la libre dinámica y, en consecuencia, afianzaran el poder del mercado como eje organizador en materia económica.

Una de las primeras medidas que necesitó este sistema económico, con su progresivo proceso de industrialización, tuvo que ver con el fluido suministro de mano de obra, el acceso a la tierra y la circulación del dinero. El trabajo y la tierra debían dejar de estar en función de la organización social, para pasar a convertirse en elementos disponibles para la producción orientada al mercado autorregulado. Esto implicó dismantelar las dinámicas atravesadas por la costumbre y el uso, para pasar a leyes y decretos que aseguraran las condiciones para el libre mercado.

Las leyes del Siglo XVIII, que confirmaron los derechos civiles, comenzaron el camino hacia las libertades individuales, fundamentales para los cambios referidos. Esas libertades enfrentaron resistencias tales como las derivadas de los Acuerdos de Speenhamland. Fue un sistema concebido en 1795 para apoyar a la población que no podía asegurar su propio sustento. La medida consistió en un subsidio otorgado a las personas pobres, a condición de que permanecieran en su lugar de residencia. Tal exigencia operó en contra de la demanda de fuerza de trabajo que presentaba la industria.

Finalmente, el sistema Speenhamland y otras acciones similares no se pudieron sostener y fueron definitivamente anuladas y sustituidas por la denominada Ley de Pobres en 1834. Esta ley implicó salir de la sola caridad y aplicar una política de Estado que asistió a los impedidos para el trabajo y penalizó la vagancia. Aplicó la suspensión de derechos de los indigentes aptos y los confinó en espacios de adiestramiento para el trabajo. La ley permaneció vigente por tres siglos y posicionó a Inglaterra como el primer país en desarrollar un sistema de asistencia de estas características. Así, el tema de la pobreza trascendió lo religioso y pasó a ser una responsabilidad estatal (HIMMELFARB, 1989).

Los cambios tecnológicos, económicos, demográficos, políticos e ideológicos marcaron el pasaje de la pobreza como bendición divina al pauperismo como situación derivada del conflicto capital-trabajo. Influyó, además, la ley inglesa de cercamiento de los terrenos comunales (entre 1760 y 1840), que se realizó para adaptar las formas de producir, las técnicas aplicadas, la rotación de cultivos. Los métodos tradicionales no atendían la demanda creciente y se impusieron cambios. La tierra se concentró en pocas manos, expulsó a los campesinos y los obligó a pagar para usarlas.

A muchas personas, esas medidas las dejó sin su natural entorno de trabajo, las despojó de un lugar donde vivir. La consecuencia fue la desvinculación de las familias de sus enclaves de origen, la imposibilidad de continuar produciendo con su trabajo directo sobre la tierra y el empobrecimiento. La única salida a tales apremios fue la venta de la fuerza de trabajo al nuevo ciclo productivo industrial (GEREMEK, 1989).

La economía de mercado logró consolidar sus principales componentes: trabajo, tierra y dinero. Los organizó, ficticiamente, como mercancías sobre las cuales no debía haber ningún obstáculo para su libre transacción. Sin embargo, tal como lo expresa Polanyi (1992), no hay sociedad que se sustente sobre lo que denominó ficciones groseras, emanadas de esa fábrica del diablo. Para subsistir, la sociedad debía poner límites capaces de protegerla de la voracidad del libre mercado.

Los pobres eran concebidos útiles estando en actividad y eran un derroche si permanecían por fuera del mercado de trabajo. Eran vistos como una oportunidad (fuerza de trabajo, consumidores, votos) tanto como una amenaza. El pauperismo de mercado provocó cambios en las actitudes colectivas, principalmente, por el reconocimiento de las interdependencias en la sociedad. Las adversidades ya no eran individuales, sino que tenían repercusiones generalizadas. Esto llevó al desarrollo de una conciencia social que habilitó la institucionalización de algunas protecciones (SWAAN, 1992).

Por un lado, alrededor de 1870, se produjo el reconocimiento de la acción colectiva de los trabajadores, organizados en sindicatos. Las asociaciones obreras venían sosteniendo luchas reivindicativas por mejoras laborales y espacio político. Por otro lado, se depositó en la figura de Estado, la administración de protecciones a los miembros de la sociedad. Significó el reconocimiento de que el no trabajar, no necesariamente era una mala decisión del individuo sino una consecuencia del ciclo productivo. Esta conciencia social fue la que admitió la construcción de sistemas cofinanciados, para sostener medidas redistributivas. Los apoyos dejaron de recaer sólo en la ayuda mutua entre trabajadores. Se desarrollaron esquemas estatales de seguros para los trabajadores y asistencia a los que no podían participar del mercado laboral.

En primera instancia, fue el reconocimiento de que el desarrollo económico del momento producía suficientes dividendos como para desviar cierta porción de lucro del mercado hacia la

financiación de protecciones. Significó asegurar unos niveles mínimos de bienestar como para reducir desigualdades no deseadas e invertir en la formación de futuros trabajadores. Así, se consagraron los derechos sociales concebidos como mecanismos que obligaban al ciudadano a asumir un comportamiento responsable ante la oportunidad de progreso que se le otorgaba (Marshall & Bottomore, 1998). Es decir, las protecciones sociales fueron entendidas como compromisos cívicos más que derechos que el Estado debía asegurar. Al decir de Swaan (1992), la colectivización de la forma de atender los riesgos sociales implicó, simultáneamente, un proceso civilizatorio de la masa trabajadora.

La articulación del Estado, el mercado y la sociedad se transformaron. A los avances de derechos civiles y políticos se le sumaron medidas a nivel de derechos sociales. Era la aceptación de que el mercado concurrencial no resolvía todas las necesidades y que el empleo no tenía suficiente capacidad para garantizar niveles de bienestar a todas las personas. Aceptar esas circunstancias propició el desarrollo de políticas públicas para la redistribución secundaria de renta y producción de algunos servicios, pero sin cuestionar los modos de la producción. El ajuste del Estado liberal y la aceptación de un Estado responsable de funciones en lo social, fue producto de un consenso sin precedentes (ASHFORD; GIMENO, 1989).

2 MODELOS DE DESARROLLO LATINOAMERICANOS

América Latina fue atravesada por la concepción liberal y la concepción social del Estado, pero nunca alcanzó las caracterizaciones que se observó en los países centrales. Precisamente, la conformación de los regímenes de bienestar de nuestro continente está ligada a los embates de la ecuación del desarrollo y la dependencia de esos poderes centrales.

El nacimiento y expansión de los estados nación en Latinoamérica estuvieron marcados por la pretensión de alcanzar los niveles de progreso de los países capitalistas centrales. Desde la segunda mitad del siglo XIX, la consigna era explotar las ventajas comparativas de cada país. La idea era exportar, principalmente, productos agrícola-ganaderos o minerales y adquirir bienes de capital y consumo producidos en economías más avanzadas. La crisis de los años treinta dio un giro a esta premisa y exacerbó el pensamiento nacionalista (THWAITES REY; CASTILLO, 2008).

En 1949, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) comenzó a hacer visible la división internacional, en la que los países centrales colocaban productos manufacturados y América Latina era situada como proveedora de productos primarios, con precios de intercambio comparativamente menores. Surgió la necesidad de cambios estructurales, con un desarrollo industrial propio y capaz de dinamizar al resto de los sectores. Esta discusión fue atravesada por producciones

de teóricos norteamericanos y también, por la necesidad de expansión del capital de esa región. El Estado fue visto como un actor más en el escenario de la economía junto con el creciente protagonismo de los capitales transnacionales. Además, se señalaron algunos rasgos políticos y sociales en la conformación latinoamericana, que operaban como obstáculo para el desarrollo.

Más adelante, la revolución cubana colocó la posibilidad de un proyecto no capitalista. Para contrarrestar este concepto, Estados Unidos expandió la Alianza para el Progreso que, a su vez, fue cuestionada por el enfoque de la dependencia. El dependentismo puso en debate la teoría clásica de que el libre mercado internacional redundaría en beneficios para todas las partes. En su lugar, el enfoque de la dependencia llamó la atención sobre la relación centro-periferia y afirmó que el subdesarrollo de algunos países era condición para la prosperidad de las economías centrales (SUNKEL; PAZ, 1993).

Este período fermental en el pensamiento latinoamericano fue interrumpido por las dictaduras que atravesaron todo el continente. En un contexto de supresión de derechos civiles, políticos y sociales se procesaron las medidas de disciplinamiento fiscal y los ajustes macroeconómicos, necesarios para la fase del capitalismo global. Este embate ideológico se combinó con la Tercera Revolución Industrial, que logró sobreponerse a algunos de los límites fundamentales de la producción (mano de obra, energía y materias primas) y modificó los procesos productivos. El conocimiento científico, y la consecuente privatización de patentes, fue uno de los principales insumos. Se impuso la desregulación, la privatización y la flexibilidad. Esto llevó al reemplazo del trabajo vivo por trabajo muerto y provocó desocupación y precariedad laboral. La tónica fue la permanente innovación, así como la integración de todas las personas al consumo de las más diversas mercancías, en todo momento de la vida (MURILLO, 2008).

Las transformaciones también alcanzaron al rol que debía cumplir el Estado, en esta fase. Además de garantizar la eficacia de los nuevos arreglos, cambió su función con respecto a la regulación de la sociedad. En los años noventa se procesó la segunda generación de reformas que abarcó, principalmente, la dimensión social. El conjunto de políticas sociales, derivadas del Estado Social, fue definido a partir de un nuevo paradigma. El novel enfoque introdujo reformulaciones a nivel de la institucionalidad, los procesos de decisión, el financiamiento, la asignación de los recursos, los objetivos, el criterio de prioridad, la población beneficiaria, el enfoque y el indicador utilizado para medir logros. Del protagonismo estatal se pasó a la responsabilidad de los individuos; los programas sociales fueron tramitados mediante licitación de proyectos confeccionados y co-financiados por los propios interesados; se pasó del subsidio de la oferta al subsidio de la demanda (FRANCO, 1996).

A esta primera ola de reformas sociales, la acompañó la convicción de que la economía debía encargarse únicamente del crecimiento. Ese crecimiento, luego, traería un progresivo bienestar.

Mientras tanto, otros actores no económicos debían manejar los riesgos sociales con una red de seguridad compuesta por medidas subsidiarias, transitorias y focalizadas. A mediados de los años 90, comenzó a gestarse una segunda reforma social, pues el anunciado crecimiento económico no resolvió los problemas que prometió solucionar. Quedó en evidencia que la única acción del mercado no era suficiente para asegurar el bienestar general. Fue un momento de revisar el rol del Estado, poner en valor las capacidades de la sociedad civil, proteger a las poblaciones más vulnerables y más afectadas por los ajustes y reformas.

Tras años de priorizar la apertura comercial y la desregulación de los mercados, comenzó a entenderse que el desarrollo es más que crecimiento económico y se expandió la noción de desarrollo humano. Más adelante, la preocupación por el aumento de la pobreza, particularmente la pobreza infantil, llamó la atención sobre la necesidad de pensar las transformaciones con rostro humano. Se pasó a pensar en la inversión social, es decir, invertir en las nuevas generaciones para asegurar réditos a largo plazo.

América Latina y el Caribe vivían una situación de recuperación económica a la vez que registraban altas tasas de desempleo, empleos precarios, salarios bajos, informalidad, etc. Ese panorama sólo podía ser superado con la articulación entre un sistema de protección social bien montado y articulado con medidas en el mercado laboral y en la seguridad social. Se trataba de consensuar un piso de protección social como meta para todos los países (CICHON *et al.*, 2011). Por esta vía, se tuvieron logros en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, así como cierto acercamiento a las metas de los Objetivos del Milenio.

Sin embargo, el piso no fue plataforma para impulsar cambios en los trayectos de vida, sino que consistió en unos pocos mínimos de supervivencia que variaron según el país de referencia (LAVINAS; FONSECA, 2015). Esto trajo un nuevo debate sobre la necesidad de concebir políticas sociales en tanto obligaciones estatales, con sus correspondientes mecanismos de exigibilidad. En consecuencia, las personas tenían que dejar de ser concebidas como beneficiarias, para pasar a ser sujetos de derechos.

Así, llegó la etapa en que se produjo un giro en la tendencia y se reafirmó el rol del Estado en el campo tanto económico como social. Supuso cambios en la forma de concebir las políticas sociales, particularmente la política de asistencia. En la generalidad de los países latinoamericanos se registró aumento del gasto público social, ampliación de la oferta de servicios estatales, innovaciones institucionales en los sistemas de protección. Mientras las etapas anteriores explicaban cada modelo de bienestar según variables ligadas a niveles de industrialización, estructuras de poder, solidez de las instituciones, etc., este giro se explicó principalmente por factores políticos, dinámicas propias de la competencia electoral (CASTIGLIONI, 2020). Tales decisiones políticas lograron, en los primeros

tiempos, la disminución de la pobreza y de la desigualdad, así como crecimiento económico sostenido por algunos años.

3 ORIENTACIONES Y CAMBIOS EN LOS REGÍMENES DE POLÍTICAS SOCIALES DE AMÉRICA LATINA

Como se deriva del apartado anterior, las formas de intervención de los Estados en América Latina y el Caribe tienen modalidades y alcances muy diferentes a los registrados en el mundo desarrollado. Por esta razón, el instrumental conceptual derivado de los estudios de los países centrales ofrece orientaciones, pero no incluye las particularidades latinoamericanas. Esto llevó a las investigaciones, a buscar parámetros específicos para caracterizar la realidad de América Latina. Uno de los primeros trabajos que se destaca es el de Mesa-Lago (1989) quien analiza los esquemas de seguridad social y observa el momento en que fueron montados, así como el grado de consolidación de cada sistema. De esa forma, logró agrupar los países en un conjunto al que calificó como pionero en esos aspectos. Incluyó a Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica como países que ya en los años veinte y treinta tenían una gran proporción de su población con cobertura de la seguridad social, aunque presentaban rasgos estratificados. A otro conjunto de países, tales como Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela, los colocó en un grado intermedio. Estos países desarrollaron sus programas de seguridad social durante los años cuarenta y cincuenta, con una cobertura y un grado de desarrollo medio y con moderados grados de estratificación. En el último conjunto, el autor incluyó a los países tardíos que fue el caso de Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití. Sus programas aparecieron recién en los años sesenta y setenta, con una cobertura y desarrollo muy restringidos.

Tomando ese precedente, Filgueira (1998) avanzó con un estudio que considera la cobertura, pero también el nivel del gasto asignado y la distribución sectorial. Llevó su análisis hasta los años ochenta con lo que captó los efectos del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, en la extensión de los sistemas de protección social en América Latina. La primera agrupación la forman Uruguay, Argentina, Chile, como países que presentan un universalismo estratificado, es decir, protegieron a la mayor parte de la población, pero con un acceso segmentado según fueran ciudadanos urbanos, trabajadores formales, empleados públicos, etc. En estos casos, observó destacada capacidad sindical para plantear reivindicaciones, atención del Estado a esos planteos y financiación tripartita del sistema de protección. En un segundo grupo, el autor ubica a los regímenes duales característicos en Brasil y México. Fueron regímenes con un mercado formal relativamente extendido, pero con una presencia estatal y un sistema de protección que sólo se verificó en algunas

zonas del país. El resto de las regiones quedaron sujetas a mecanismos clientelares o patrimonialistas. Por último, caracterizó un grupo de países con regímenes excluyentes (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador), en los cuales el sistema de protección operó de manera elitista. Es decir, hubo un conjunto acotado de la población que, además de su propia situación de privilegio, fue beneficiada por apoyos estatales adicionales. Según el autor, en estos países, una bajísima proporción de la población contaba con cobertura de las políticas sociales lo que supuso un Estado depredador y represivo, en un contexto de bajas reivindicaciones sociales.

Más adelante en el tiempo, Martínez Franzoni (2007) realizó una observación crítica sobre el uso del término bienestar en América Latina. Entendió que el continente tiene claras muestras de ausencia o insuficiencia en sus sistemas de protección, que nunca han logrado resolver los problemas de pobreza y desigualdad. Con estas preocupaciones de fondo, realizó un estudio tomando en cuenta que el bienestar es la capacidad que tienen las personas para enfrentar los riesgos y se preguntó cómo abordaba la incertidumbre la población de América Latina. Observó las diversas fuentes de provisión de bienestar (el mercado, la división sexual del trabajo y el Estado) y la variabilidad de regímenes que se forman según los pesos relativos de esas fuentes. Por ejemplo, cuando acceso al intercambio mercantil está restringido, se produce un aumento del trabajo no remunerado o si las políticas sociales son débiles, es necesario comprar servicios en el mercado o compensar con trabajo no remunerado.

En consecuencia, para analizar los niveles de bienestar de los países, la autora no sólo analizó las políticas sociales sino también la incorporación de la fuerza de trabajo al mercado formal, la asignación de bienestar por vía de políticas públicas, la relación con el trabajo femenino no remunerado (basado en la división sexual del trabajo) y los resultados con relación a las condiciones de vida. La consideración de estas dimensiones permitió, a la autora, agrupar los regímenes de bienestar según tres tipos básicos. Al primero, lo denominó régimen de bienestar Estatal-productivista (Argentina y Chile) que muestra alto grado de formalización del mercado laboral, con relativamente buenos, y más concentrados, ingresos por habitantes; alto gasto público en servicios focalizados; una división sexual tradicional del trabajo. Establece que es un tipo de régimen que prioriza la formación de capital humano, desarrolla políticas para mejorar las condiciones y capacidades de la fuerza laboral, en un sentido funcional a las demandas del mercado y simultáneamente se favorece la protección de riesgos según poder adquisitivo.

La autora identificó un segundo tipo de régimen de bienestar al que llamó Estatal-proteccionista (Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay). En esos casos observó alta formalización del mercado laboral, mano de obra calificada e inscrita en los sistemas de seguridad social; gasto público social invertido en servicios más universales, que incluyen áreas donde también actúa el mercado; composición social con familias mayoritariamente de tipo tradicional. Este tipo de

regímenes proveen protección social derivada de la inserción al trabajo formal, el propio Estado es prestador de servicios sociales y aborda algunos riesgos con sistemas colectivos (por ejemplo, vejez, incapacidad). Alcanza grados de desmercantilización pero en forma estratificada, lo que produce un régimen bastante heterogéneo. El último tipo caracterizado por la autora es el régimen de bienestar familiarista (Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay). La mercantilización del bienestar está marcada. Aparecen las remesas como factor determinante que compensan la poca efectividad del mercado laboral y las políticas sociales nacionales. Es decir, hay un bajo nivel de ingreso por habitante, insuficiente gasto público social, informalidad laboral, mayor participación laboral de las mujeres simultáneamente con mayor trabajo no remunerado. La protección social se resuelve, en gran proporción, con los arreglos que cada familia pueda autoproverse, en un contexto de gran dificultad para obtener ingresos. Esto determina altos niveles de pobreza y desigualdad.

En suma, puede verse que, en mayor o menor medida, los países latinoamericanos tienen regímenes de bienestar informales porque ni el mercado ni el Estado aseguran a la población una protección efectiva frente a los riesgos sociales. Las políticas sociales se presentan con un amplio espectro de variabilidad entre países. Las etapas de Estado clásico y Estado social fueron desarrollándose entre fuertes dualismos y algunos sistemas con servicios más universales, pero que no lograron superar la situación de estratificación en la protección social.

4 EL CASO DE URUGUAY

La construcción, consolidación y actualización del sistema de protección social de Uruguay muestra una sostenida y protagónica presencia del Estado. En el país se reconoce una primera fase, demarcada entre 1904 y 1958. En ese período, se apeló al desarrollo económico, liderado por el Estado, para sobreponerse a los avatares de las crisis previas. Una que de esas crisis generó el escenario propicio para abandonar la centralidad exclusiva de la producción ganadera tradicional e incorporar innovaciones productivas. Se vivieron años de modernización, industrialización y un proyecto económico que miraba la expansión desde las ciudades y no tanto desde el campo. La otra crisis en 1929, si bien fue desestabilizadora, no provocó la retracción del Estado, aunque su rol se volvió menos agente económico y más regulador.

En esos años, Uruguay avanzaba en su orientación igualitaria y liberal. Al momento de la consolidación de los derechos políticos, materializada en la Constitución de 1917, ya tenía desarrollado un núcleo de protecciones sociales a nivel de la legislación laboral, la enseñanza, la salud, la vivienda y la seguridad social. Castellano (1996) demuestra que hubo una construcción simultánea de la

ciudadanía política y la social. Eso lo llevó a afirmar que Uruguay tuvo, tempranamente, lo que denominó como una ciudadanía integral.

Más adelante, en momentos de estancamiento económico, el Estado apeló a la ampliación del empleo público o la construcción de grandes obras públicas, para frenar la desocupación. Esto consolidó el esquema vigente, de cooptación de la estructura administrativa del Estado, por parte de los partidos políticos. Se dio en un escenario de alta competencia inter e intra partidaria, que evitó la discrecionalidad personal, pero habilitó a la negociación de cuotas de ingresos vía partido político. Este es otro rasgo destacado por Castellano (1996) quien afirma que más que un Estado de bienestar, Uruguay tuvo un Bienestar de partidos. En esa etapa se configuró en términos de universalismo estratificado. Fue así como, tempranamente, el Estado asumió su función no sólo a nivel productivo sino también a nivel de protección social. En el entorno de 1940, esa protección tenía cuerpo en un sistema institucionalizado de políticas sociales conformado por tres grandes pilares: educación, salud y seguridad social. El sistema de protección social montado logró amplia cobertura, aunque también resultó con altos niveles de estratificación en el acceso.

A la fase de expansión, antes descrita, sobrevino un período de relativo repliegue del Estado que se ubica entre 1959 y 2000. Inició con la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, en consonancia con la corriente de pensadores latinoamericanistas de la época. El Estado fue el gran encomendado de planificar el desarrollo económico y social. Esto desembocó en decisiones diversas hasta que, entre 1973 y 1985, se instaló la dictadura militar que exacerbó el embate neo liberal. Algunas medidas mantuvieron su orientación, otras lograron instalarse (cultura del cliente, lógica técnica, liberalización de precios, desregulación de mercados) y sobrevino el lento pero fulminante proceso de desmantelamiento del parque industrial. También en la intervención social se produjeron transformaciones, por ejemplo, comenzó a haber menos oferta de bienes y servicios directamente gestionados por el Estado. Sin embargo, nunca se llegó a los niveles de privatización de lo social que experimentaron otros países de la región.

La reapertura democrática, en 1985, encontró al país con un conjunto de nuevas exigencias, para las cuales el sistema de protección uruguayo no estaba pensado. Es decir, las transformaciones del mercado y de la sociedad generaron nuevos riesgos que, por ejemplo, dejaron más expuestos a jóvenes y a mujeres, mientras los adultos con trabajo formal o retirado del mercado laboral, mantuvieron sus protecciones. En los 90 se profundizaron las orientaciones neoliberales con acciones como la privatización parcial del sistema de seguridad social y la estratificación del sistema de asistencia sanitaria. Simultáneamente, la reforma de la educación implicó un aumento considerable del presupuesto, extensión del tiempo de asistencia, ampliación de la cobertura gratuita y obligatoria. Las nuevas problemáticas sociales se abordaron mediante acciones focalizadas en sectores de población

compartimentados. Imperó la lógica de proyectos concursables que dieron apoyos transitorios y borrarón la idea de políticas o programas estables de larga duración. Hubo intervenciones a nivel de infancias, jóvenes infractores, adolescentes embarazadas, población de asentamientos irregulares, mujeres en situación de vulnerabilidad, etc. Esto perfiló un sistema de protección social que, por un lado, siguió la lógica estatista mientras que, por otro, introdujo innovaciones en la orientación de las políticas sociales y su inscripción institucional (ALEGRE; FERNANDO FILGUEIRA, 2009).

Los gobiernos sucesivos no realizaron grandes modificaciones al nuevo perfil del sistema de protección social. A inicios de los años 2000, el PBI nacional bajó, hubo aumento de las presiones fiscales y creció el empleo informal. Fue necesario activar una serie de medidas de asistencia que, en ese período, siguieron la impronta de alivio a la pobreza. Seguidamente, en un contexto de estancamiento económico y deterioro social, asumió el primer gobierno de izquierda en Uruguay. Midaglia & Antía (2007) sintetizaron algunas líneas generales que caracterizan ese período, que abarcó desde 2005 hasta 2020. En materia de políticas sociales, organizaron las medidas en tres conjuntos: las restauradoras, las innovadoras y las cautelosas.

Las líneas restauradoras abarcaron decisiones a nivel laboral tales como la negociación colectiva; la incorporación de trabajadores rurales, servicio doméstico y cuentrapropistas; recuperación salarial; mejores acuerdos a nivel privado. Estas decisiones, contribuyeron a aumentar tanto el número de afiliaciones a los sindicatos como la creación de nuevos sindicatos. Las medidas innovadoras se dieron, principalmente, relacionadas a la atención a la vulnerabilidad y pobreza. Se inició el período con un Plan de Emergencia con similar tónica a gestiones anteriores, es decir, con un conjunto de componentes con enfoque integral y focalizado en la situación de pobreza. Cumplida esa iniciativa, se pasó al Plan de Equidad que fue un planteo más abarcativo y direccionado a modificar la desigualdad estructural. Incluyó la creación del Ministerio de Desarrollo Social, institucionalidad que ya venía siendo adoptada en casi todos los países latinoamericanos. Otra área de innovación fue la salud, con la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud. Ese sistema tuvo el objetivo de universalizar el acceso a servicios de salud y priorizar la atención primaria. También se innovó a nivel tributario, se procuró simplificar el esquema y jerarquizar los impuestos directos. Por último, las autoras destacan un conjunto de medidas cautelosas en la educación pública, área en la que se realizaron algunas acciones y se incrementó la partida presupuestal, pero no se logró la reforma sustantiva del sistema educativo del país. También se realizaron mejoras cautelosas en el sistema de seguridad social sin entrar en los ajustes de fondo que esa área requería.

La gestión del gobierno de izquierda, a partir de 2005, realizó tenues ajustes en algunas dimensiones de política pública, a la vez que tomó otras decisiones que supusieron notorias mejoras redistributivas. No obstante, si se observa el desempeño global de ese período, queda en evidencia

que, por un lado, gran parte de las medidas se diseñaron con los perfiles estandarizados en el continente para muchas de estas políticas sociales. Por otro lado, no sólo no se modificaron los rasgos típicos del sistema de protección de Uruguay, sino que, en alguna medida, aumentó su rasgo dual. Esto quiere decir, que combinó protecciones sociales derivadas de la inserción formal al mundo del trabajo, con asistencia social focalizada para las personas fuera de esa dinámica.

Los avances obtenidos entre 2005 y 2020 no fueron suficientes para retener el gobierno. Una nueva coalición política ganó las elecciones y aplicó los cambios de orientación anunciados en la campaña electoral. En términos de protección social, el nuevo gobierno, atenuó la centralidad del Estado para expandir la autonomía de las personas, recuperar la libertad individual y, en consecuencia, eliminar la dependencia estatal. El punto de partida fue la oferta de oportunidades que, combinadas con el propio esfuerzo, el apoyo de la comunidad y la colaboración del mundo privado, permitieran el despegue de quienes supieran aprovechar el empuje. El nuevo esquema de protección supuso medidas de asistencia sobre la población vulnerable, la exaltación de casos ejemplarizantes, la esperanza de que cada uno lo puede lograr. Es decir, la superación de la pobreza se planteó como derivación del cambio de actitud frente al propio proyecto de vida, sin problematizar la desigualdad social de base, las condicionantes macroeconómicas ni la decisión gubernamental de contener el gasto público. (BARÁIBAR RIBERO; PAULO-BEVILACQUA, 2021).

Estas medidas sobre la protección social parecieran dualizar aún más el sistema. El gobierno llega al final del ejercicio este año. La ciudadanía será convocada a decidir si reforzará este rumbo o trasladará la presidencia del país a otra élite política.

5 COMENTARIOS FINALES

En América Latina, la protección social ha tenido configuraciones diversas, según el momento histórico que se analice. Se observa un espectro diferenciado de marcos de justificación, que ponen énfasis en un rango amplio de aspectos. Así, las intervenciones estatales, orientadas a la atención de necesidades socioeconómicas de la población, se presentan como arreglos heterogéneos a lo largo del tiempo y del continente. Paralelamente, se encuentran trazos que se perpetúan.

En la necesidad de mediar entre las exigencias de competitividad del mercado e ingresos insuficientes de grandes sectores de la población, los programas que componen la protección social han fluctuado en su diseño. No obstante, pueden identificarse momentos caracterizados por gran presencia del Estado, en su responsabilidad de distribuir y producir bienes sociales (años 50 en adelante), así como momentos de retracción (1980/90) y redefinición (fines de los 90, inicios de los

2000) hasta llegar a los vaivenes actuales derivados de la rotación de orientaciones políticas en los gobiernos nacionales.

Estos grandes momentos dejan en evidencia la complejidad del problema a atender, la experimentación de soluciones políticas, así como sus consecuencias en la vida concreta de las personas. Las políticas de bienestar no son formulaciones óptimas pensadas en términos costo-beneficio. Son, principalmente, arenas de disputa entre proyectos de sociedad, contrapuestos.

REFERÊNCIAS

ALEGRE, P.; FILGUEIRA, Fernando. **Una reforma híbrida**. La política social y laboral en Uruguay de 1985 a 2008. *128(3)*, 349-367, 2009.

ASHFORD, D. E.; GIMENO, B. **La aparición de los Estados de Bienestar**. Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.

BARÁIBAR RIBERO, X.; PAULO-BEVILACQUA, L. El giro del giro: Regreso de Uruguay a las protecciones mínimas. **Observatorio Latinoamericano y Caribeño**, 5(1), 96-115, 2021.

CASTELLANO, E. Uruguay: Un caso de «bienestar de partidos». **Revista uruguaya de ciencia política**, 107-126, 1996.

CASTIGLIONI, R. La ampliación de políticas sociales bajo gobiernos de derecha y centro derecha en América Latina: Hacia un marco analítico. **RES. Revista Española de Sociología**, 29(3), 179-188, 2020.

CICHON, M.; BEHRENDT, C.; WODSAK, V. La iniciativa del piso de protección social de las Naciones Unidas. Cambiando la tendencia en la Conferencia de la OIT de 2011. Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

FILGUEIRA, F. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. **Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social**, 71-116, 1998.

FRANCO, R. Los paradigmas de la política social en América Latina. **Revista de la CEPAL**, 58, 9-22, 1996.

GEREMEK, B. La Piedad y la Horca: Historia de la caridad y la miseria en Europa. **Madrid: Alianza Universitaria**, 1989.

HIMMELFARB, G. **La idea de la pobreza**: Inglaterra a principios de la era industrial. Fondo de Cultura Económica, 1989.

LAVINAS, L., & FONSECA, A. Piso de protección social: Pros y contras. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, 14(26), 133-154, 2015.

MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, T. **Ciudadanía y clase social**. Alianza, 1998.

MARTÍNEZ FRANZONI, J. **Regímenes del bienestar en América Latina**, 2007.
MESA-LAGO, C. **Ascent to Bankruptcy**. University of Pittsburgh Press, 1989.

MIDAGLIA, C.; ANTÍA, F. La izquierda en el gobierno: cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, 16(1), 131-157, 2007.

MURILLO, S. **Colonizar el dolor**: La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina: El caso argentino desde Blumberg a Cromañón. CLACSO, 2008.

POLANYI, K. **La gran transformación**: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo (1a.ed). Fondo de Cultura Económica, 1992.

SUNKEL, O.; PAZ, P. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. 25. ed. Siglo Veintiuno, 1993.

SWAAN, A. de. **A cargo del Estado**. Pomares-Corredor, 1992.

THWAITES REY; M. T.; CASTILLO, J. Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano. **Araucaria**, 10(19), Article 19, 2008. Disponibles:
<https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1183>