

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Seguridad social:**  
**devenir histórico y manifestaciones actuales**

**María José Fernández**  
**Tutor: Pablo Bentura**

**2004**

# INDICE

Introducción.....	3
<b>Capítulo I.....</b>	<b>7</b>
Seguridad Social: el concepto.....	7
<b>Capítulo II.....</b>	<b>12</b>
1. La cuestión social y las políticas sociales.....	12
2. Cuestión social, políticas sociales y ofensiva neoliberal.....	16
<b>Capítulo III.....</b>	<b>20</b>
1. El Estado social uruguayo.....	20
2. Seguridad social: el caso uruguayo.....	26
<b>Capítulo IV.....</b>	<b>34</b>
1. Reforma del sistema de seguridad social.....	34
1. 1 Reforma social.....	34
1. 2 Reforma de los sistemas de seguridad social latinoamericanos.....	35
2. La reforma nacional.....	40
2.1 Deterioro y desfinanciamiento del sistema.....	40
2.2 La reforma de 1995.....	44
<b>Capítulo V.....</b>	<b>49</b>
Excluidos de la seguridad social.....	49
Consideraciones Finales.....	53
Bibliografía.....	56

## Introducción

El trabajo que a continuación se desarrolla responde al requisito académico para obtener el grado de Licenciado en Trabajo Social de la Universidad de la República. A lo largo del mismo procuraremos aproximarnos de forma teórica, a través de un relevamiento bibliográfico, a la comprensión de la *seguridad social*, así como a su evolución a nivel nacional.

De este modo, en el trabajo que presentaremos a continuación nos proponemos *abarcar el proceso sufrido por la seguridad social a lo largo del devenir histórico de nuestro país. Puntualizando los diversos momentos sociales, políticos y económicos vividos en el transcurso de los siglos XIX y XX, intentaremos comprender sus manifestaciones actuales.*

La selección del tema se basa en el convencimiento del estrecho vínculo del surgimiento de nuestra profesión, “(...) *como práctica institucionalizada, socialmente legitimada y legalmente sancionada*” (Netto, JP, 1997: 5 ) con la cuestión social. A raíz de esta afirmación es que consideramos que todas las manifestaciones de la cuestión social, en cualquier ámbito de la vida del hombre, conciernen profundamente al Trabajo Social.

Las consecuencias de la aplicación del sistema económico neoliberal, han provocado notorias transformaciones en aquellos ámbitos de inserción profesional del Trabajo Social, así como también en la vida de los sujetos con los que trabajamos.

Si bien en una primera instancia las políticas sociales creadas para solventar los impactos del sistema capitalista y la legitimación del Estado, fueron un campo muy amplio para el ejercicio de la profesión, en la etapa neoliberal éstas pierden relevancia. Son numerosos los autores que coinciden en la importancia de este hecho para nuestra profesión, dado que se pierden importantes espacios para el ejercicio de la misma.

La centralidad del mercado, la progresiva disminución de políticas sociales, sumado a los escasos recursos destinados para la aplicación de las existentes, provocan grandes limitaciones para trabajar en ellas. Como menciona Alejandra Pastorini (1995), con el deterioro de los servicios sociales activados por parte del Estado el Trabajo Social pierde “*credibilidad y prestigio*”, ya que como ejecutores de las políticas se nos responsabiliza por sus fracasos.

Basados en estos argumentos es que consideramos imprescindible para el ejercicio de nuestra profesión la aprehensión de la evolución de las diversas políticas sociales en el desarrollo capitalista.

Consideramos que uno de los principales aportes recibidos en nuestra formación fue la comprensión de los diversos hechos sociales como una totalidad. Es decir, la interiorización de una visión global de cada situación particular, comprendiéndola como parte de la sociedad actual, pero además como parte y producto del desarrollo histórico.

Es este aprendizaje el que nos da la convicción de que para cumplir con el objetivo del presente trabajo, no podemos reducirlo al estudio de la seguridad social como mero fenómeno aislado. Sino que, por el contrario, para lograr un verdadero conocimiento del tema es necesario comprender el proceso de instauración y desarrollo del sistema capitalista, y conjuntamente con esto la producción y reproducción de la fuerza trabajo, la evolución de la cuestión social y los mecanismos estatales para dar respuesta a esta.

En el primer capítulo, entonces, incursionaremos en la conceptualización y contextualización del surgimiento de la seguridad social, en base a diversos autores como Potyara Pereira, Mota y Lo Vuolo. En el desarrollo del mismo diferenciaremos el concepto de seguridad social con el del seguro social, entendiendo que la comprensión de estos conceptos es sumamente necesario para subsiguientemente poder entender la evolución del sistema de seguridad social nacional.

En una segunda instancia, considerando la importancia histórica de la seguridad social como política social universal, creemos sumamente necesario contextualizar el surgimiento y posterior desarrollo de las *políticas sociales*.

Con esta intención, en el capítulo III partiremos definiendo la denominada *cuestión social*, ya que es a partir de esta que se generan las mismas. Continuaremos exponiendo una breve contextualización de las políticas sociales en lo largo del desarrollo del sistema capitalista, puntualmente sus funciones en el Welfare State o Estado de Bienestar y el cambio de estas con el ingreso de la ofensiva neoliberal.

Posteriormente nos introduciremos directamente en la realidad histórica de nuestro país. Con ese fin abordaremos el desarrollo del Estado social uruguayo, analizando la historia desde fines del siglo XIX ya que es en ese período en el que comienzan a gestarse las bases de nuestro sistema de seguridad social. Continuaremos analizando la *génesis* del

sistema de seguridad social nacional y su posterior desarrollo basándonos en autores como Fleury, Papadópulos, Saldain y Mesa – Lago.

Visualizaremos como el surgimiento y desarrollo de la seguridad social, se caracterizó por la fragmentación y estratificación, ya que el ingreso al sistema y conjuntamente el goce de sus beneficios depende directamente de la categoría ocupacional de los individuos.

Seguidamente analizaremos las reformas de la seguridad social de forma general y el caso particular uruguayo. Observaremos que a partir de la década del setenta comienza a paralizarse la expansión progresiva que caracterizó a la seguridad social a lo largo del siglo XX. Es a partir de estos años, que comienza la denominada crisis de los Estados de Bienestar con el agotamiento a nivel mundial del modelo Keynesiano de regulación económica y social.

Identificaremos la década del ochenta como punto de inflexión en la forma de atender los problemas sociales, dado que con la instauración del neoliberalismo se reemplazó un estado interventor por un estado mínimo, dando paso y primacía a la centralidad del mercado.

Es en estos años, como consecuencia de la profundización del endeudamiento externo, sufrido por la mayoría de los países latinoamericanos y el sucesivo deterioro de las condiciones materiales y de calidad de vida de su población, que comienzan a impulsarse una serie de reformas estatales, las cuales afectan directamente a los sistemas de seguridad social.

Se dedicará finalizando este trabajo, un espacio para entender a todas aquellas personas que quedan excluidos del sistema de seguridad social y que por diversos motivos no logran acceder a los beneficios que la misma brinda. Afirmaremos que la seguridad social no se ha adecuado a los cambios ocurridos a finales del siglo XX, tales como el nuevo régimen de acumulación flexible, la flexibilización laboral, la desaparición del trabajo como integrador social, que promovieron y promueven un proceso de creciente vulnerabilidad social.

Estas transformaciones llevaron a un significativo aumento del desempleo, de la precariedad laboral y simultáneamente al deterioro de las condiciones de vida de los individuos, conjuntamente con un aumento sostenido de individuos excluidos de las protecciones sociales estrechamente ligadas al trabajo formal.

Para culminar el presente trabajo, presentaremos las consideraciones finales, a través de las cuales intentaremos rescatar los hechos más relevantes, así como sacar las

conclusiones más significativas de este proceso analítico. Por último, presentaremos la bibliografía en la que se basa el contenido del mismo.

# CAPITULO I

## Seguridad Social: el concepto

La Seguridad Social surge en Alemania, hacia fines del siglo XIX, en el gobierno de Bismark, difundándose a lo largo del siglo XX, en casi todos los países del mundo. En un primer momento, se presentó bajo la forma de contrato de seguros firmado como contribuciones de patronos y empleados urbanos, para posteriormente evolucionar a una concepción de protección social universal, especialmente a partir de la II Guerra Mundial con la creación del Welfare State (de Paula Teixeira, A. 2003)

Son diversos autores, los que sitúan el surgimiento de la seguridad social en la Europa Occidental de finales del siglo XIX. Este hecho implica inevitablemente asociar la misma, con la imperiosa necesidad de protección social de la clase urbano – industrial, emergente de las profundas transformaciones socio – políticas producidas por la Revolución Industrial.

Partiendo de este hecho, podemos vincular la seguridad social con la aparición de la denominada cuestión social. Mota, A. (1995), resalta la vinculación existente entre la seguridad social, los costos de reproducción de la fuerza de trabajo en cuanto acumulación del capital, y el proceso político iniciado por los trabajadores en torno a las conquistas sociales, institucionalizadas en los derechos sociales.

Con el proceso de industrialización y la aparición, en el escenario político – social del siglo XIX, de los asalariados industriales como clase social emergente sumamente necesaria para la producción y reproducción del capital, el Estado tuvo que comenzar a atender las necesidades de la nueva clase, dado que las mismas atentaban contra el orden social existente. La Seguridad Social, se presenta entonces como un herramienta estatal de otorgamiento ante las demandas de una cada vez más numerosa e imprescindible clase social.

Ernesto Isuani (1992) vincula el surgimiento del los Estados de Bienestar con la emergencia del seguro social implementado por Bismarck, orientado primordialmente a los asalariados. Esta relación convierte, según el autor, al seguro social en la institución central del Estado de Bienestar.

Dicho autor, se cuestiona acerca de la función de la seguridad social en el desarrollo del capitalismo, observándolo desde las funciones que cumple el Estado en la sociedad. A

partir de estas reflexiones entiende que a través del otorgamiento de recursos materiales para solventar las consecuencias negativas de la economía y del establecimiento de normas para regular la interacción del individuo en sociedad, la seguridad social colabora con la preservación del orden social. Por medio de la intervención en el proceso de producción y distribución, el establecimiento de un marco jurídico que facilite el proceso de acumulación y la construcción de una infraestructura que lo sustente, se crean, además, las condiciones necesarias para la acumulación de capital. Por último, Isuani señala una función sumamente política afirmando que es a través de la seguridad social que se obtiene un apoyo político para las fuerza políticas que controlan en un determinado momento el Estado.

Luego de lo expuesto anteriormente, entendemos que es sumamente dificultoso presentar una única definición de seguridad social, ya que es un concepto estrechamente ligado a complejos procesos sociales, políticos y económicos derivados del desarrollo del sistema hegemónico. Es por esto, que conforme a diversas concepciones teóricas encontraremos numerosos modos de conceptualizarla.

La Oficina Internacional del Trabajo, define a la seguridad social como “(...)la *protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.*” (OIT apud Vallacorda. 1997: 72)

Mota, A (1996), constata dos paradigmas a la hora de aproximarse al conocimiento del tema. Por un lado, basados en el sistema alemán fundado por Bismark, podemos visualizar la seguridad social como un conjunto de programas gubernamentales destinados a actuar en aquellas situaciones en el que el trabajador pierda parcial o totalmente su capacidad para el trabajo. Entre las principales características de este sistema cabe señalar su centralidad en los riesgos del trabajo y la selectividad para el acceso a sus beneficios.

El segundo paradigma se basa en el informe Beveridge elaborado en Inglaterra en 1942, marcando como su principal característica la universalidad de la cobertura. En el mismo el concepto de seguridad social forma parte de la protección social, partiendo del supuesto de que la ciudadanía involucra necesariamente los derechos civiles, políticos y sociales. El mencionado informe, según resalta la autora, propone una nueva modalidad el *Welfare State*, ya que es en este tipo de estados que se extienden los derechos sociales a todos los ciudadanos más allá de su calidad de trabajador.

Martin Vallacorba (1997), remarca como esencial la distinción de estos dos paradigmas, afirmando que en el primero se hace referencia al seguro social el cual se basa en la relación de empleo. Este seguro social, que el autor diferencia de la denominada seguridad social, se caracteriza por tener una cobertura limitada exclusivamente para la fuerza laboral empleada en una relación de dependencia en el mercado formal. Los beneficios se encuentran directamente relacionados a los aportes, y “(...) *régimen técnico financiero de capitalización; y pluralidad de instituciones gestoras, con programas separados para atender a distintos riesgos sociales y para cada rama de actividad.*” (Idem: 73)

Por otro lado, Vallacorba adjudica los orígenes del concepto de seguridad social exclusivamente al informe Beveridge. Según señala el autor esta forma de protección social se caracteriza del siguiente modo: **1.** cobertura de alcance universal, abarcando a la totalidad de la población independientemente de si esta empleada o no; **2.** prestaciones mínimas básicas pero suficientes, no relacionadas a las contribuciones; **3.** programas no contributivos financiados básicamente por impuestos o fondos fiscales generales; **4.** régimen técnico financiero de reparto; **5.** unificación de los diversos programas de protección social bajo un solo ente gestor; **6.** cobertura de todos los riesgos sociales.

Bustelo y Minujin, señalan que fue a partir del informe Beveridge que se abandonó la idea del seguro social de Bismark. A partir de ese momento se instauró la idea de seguro social universal, “(...) *un piso de beneficios igual para todos los ciudadanos –trabajadores o no– a través del cual una comunidad otorga una protección mínima por medio de una contribución también mínima y regular.*” (Bustelo y Minujin apud Baráibar, X; 2000: 102)

Señala Lo Vuolo, que históricamente los sistemas de seguridad social se sustentaron en un “*consenso básico que indicaba que la seguridad en el ingreso estaba dado por la seguridad en el trabajo de un individuo cabeza de un grupo familiar.*” (S/D: 156). Esta teoría esencial de los Estados de Bienestar, siguiendo la línea del autor, se sostenía en tres ideas fundamentales; Primero que la pobreza era fruto de la pérdida del ingreso o por la insuficiencia de este para lograr el sustento familiar. En segundo lugar, “*la familia se tomaba como unidad de medida para la distribución de los beneficios sociales*” (Idem: 157), y por último al convicción de que el modelo Keynesiano es garantía para el pleno empleo. En estas consideraciones, el autor sostiene que en este contexto se entiende que “(...) *las redes de seguridad social, dependen fundamentalmente de la red de seguridad laboral, esto es seguridad en todos los ámbitos que hacen a la relación del trabajo*” (Idem: 5).

Potyara Pereira, clasifica las políticas sociales ofrecidas por el sistema de seguridad social en el marco de los Estados de Bienestar en dos sistemas. En primer lugar, “(...) *políticas contributivas, contractuales y mercantilizadas, orientadas para atender las necesidades de los ciudadanos insertos en el mercado de trabajo (privado o público) y/o en el sistema de contribución contributivo.*” (2000: 151) Esta política apunta a asegurar al trabajador y su familia un ingreso en aquellos casos en el que se pierda o interrumpa la remuneración obtenida a través del trabajo.

Este tipo de políticas es diseñada como una forma de prestación estrechamente vinculada a la actividad económica desarrollada por el trabajador. La misma se basa en el trabajo formal de los contribuyentes y por lo tanto es dirigida a un fragmento de la sociedad ligado al mercado de trabajo formal. A través de esta selección de beneficiarios, se excluyen a todos aquellos trabajadores informales, sub – empleados, desocupados que no reúnen los requerimientos establecidos para cobrar el beneficio y cuyos recursos económicos, en la mayoría de los casos seguramente, son inferiores a los de otros sectores que integran el sistema.

En segundo lugar, políticas distributivas, no contractuales y no contributivas, desvinculadas de toda actividad laboral y de toda posibilidad de contribución. Son desarrolladas como prestaciones de beneficios y servicios públicos costeados por el Estado. Pueden ser de dos tipos, monetarias “(...) *como transferencias de auxilio en dinero a los ciudadanos que no posean renta, para que puedan obtener servicios básico.*” (Idem: 153) y no monetarias “(...) *como los servicios y beneficios gratuitos en el campo de la educación, salud, asistencia social u otras provisiones costeadas o subvencionadas principalmente por el Estado*” (Idem).

Continuando con las ideas de la autora, podemos ver como la concepción de Seguridad Social de los años cuarenta, considera como deber del Estado la protección del pobre, el desamparado, el incapacitado para el trabajo y el expulsado del mercado de trabajo, privilegiando de este modo el status de ciudadanía y excediendo la visión contractualista de la protección social consolidándose como una política social “*incondicional*”. El concepto de seguridad social sustentado en el status de ciudadanía desarrollado en este período, afirma Pereira, se opone al planteado por Bismark en 1883.

Pereira remarca, basada en esa visión no contractualista de protección social, que la concepción de Seguridad Social de posguerra presenta, de forma general, las siguientes características: gestión unificada, universalización de la cobertura y prevención de los riesgos.

De Paula Teixeira (2003) afirma que la seguridad social es caracterizada como un importante sector de la protección social. Como a través de esta se pone en juego la subsistencia del trabajador, cuando este carezca de formas para vender su fuerza de trabajo, por vejez, invalidez o muerte la seguridad social asume un papel central. Se trata de riesgos inherentes a la condición humana que, a partir de las luchas de los trabajadores, fueron considerados como cuestiones sociales, o sea, ya no como riesgos individuales, sino que como riesgos que afectan a todos, y que como riesgos sociales deben ser atendidos colectivamente por medio del Estado.

Por último citaremos la definición elaborada por Aldaiza Sposati, quién entiende que *“La seguridad no es contributiva directamente y constituye un conjunto de coberturas o certezas sociales que todo y cualquier ciudadano puede contar para la satisfacción de sus necesidades, y que son suplidas por una decisión y financiamiento del total de la sociedad. En este sentido, la seguridad se aproxima a la concepción de Welfare State o sea, es vista como un conjunto de bienes, servicios y beneficios de acceso a todo ciudadano.”* (1997: 26)

Más allá de las diferencias formales e ideológicas que las diversas definiciones sobre seguridad social exhiben, se puede apreciar de forma general algunos elementos que son comunes a todas ellas. A nuestro entender se destacan la relación sociedad / Estado y capital / trabajo, el trabajo formal como categoría central, conjuntamente con el ingreso, además la solidaridad social, la protección social y la lucha de las clases subalternas por obtenerla.

## CAPITULO II

### **1. La cuestión social y las políticas sociales**

Existen variadas definiciones en relación a la cuestión social, conforme a variados autores y diversos enfoques teóricos. Tomando la definición planteada por Yamamoto, entendemos a la cuestión social como *“(...) las expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso al escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otros tipos de intervención más allá de la caridad represión..”* (Yamamoto apud Netto, JP. 1997: 5).

Basado en el estudio de Castel, podemos afirmar que la cuestión social propiamente dicha surge en la primera mitad del siglo XIX como consecuencia del proceso de industrialización vivido por los países europeos y conjuntamente el surgimiento en el escenario político – social de la clase obrera. Señala el autor que la Revolución Industrial establece como consecuencia el surgimiento del pauperismo, en ese momento se da *“(...) un divorcio casi total entre el orden jurídico – político fundado sobre el reconocimiento de los derechos del ciudadano, y un orden económico que suponía miseria y desmoralización masivas.”* (1997: 20)

De este modo, consideramos que la cuestión social lejos de ser un hecho autónomo, es consecuencia directa de la instauración y posterior desarrollo del sistema capitalista. Enmarcados en este sistema, tomaremos como elemento central de la misma la contradicción capital / trabajo, y a partir de esta, la organización y lucha de la clase trabajadora para ser considerada y reconocida como tal. Desde la perspectiva marxista la cuestión social en el marco del sistema capitalista no podrá nunca ser superada, ya que éste, en la mecánica de su propia esencia, la produce y reproduce, necesiéndola para sobrevivir.

A lo largo del siglo XIX, durante el denominado capitalismo competitivo, las leyes del mercado jugaron un rol central, las intervenciones estatales eran muy limitadas, remitiéndose al papel de *guardián de las condiciones externas de la producción capitalista*. La protección social de los individuos quedaba atada a formas de solidaridad como la religión o la familia. En esta etapa el Estado se hacía cargo de la cuestión social en cuanto esta *“(...) motivaba un auge de movilización trabajadora, amenazaba el orden burgués o, en*

*el extremo, colocaba en riesgo global la provisiones de la fuerza de trabajo para el capital.”* (Netto, 1997: 19)

Basados en Netto podemos afirmar, que en el último cuarto del siglo el capitalismo competitivo atraviesa profundas modificaciones en su organización y en su dinámica económica, que necesariamente inciden en las esferas políticas y sociales de las diversas sociedades. Es en este período que se da paso desde el capitalismo competitivo al de los monopolios. Esta transición se caracterizó por la presencia de tres fenómenos: “(...) *el capitalismo constituido como clase para sí, la burguesía operando estratégicamente como agente social conservador y el peso específico de las clases y estratos intermedios.*” (Idem: 47)

Éste último, alterando la dinámica entera de la sociedad burguesa, profundiza las contradicciones propias del orden burgués, ya existentes en la etapa competitiva, la explotación, alienación y transitoriedad histórica, combinándolas con nuevas contradicciones y antagonismos.

Afirma Netto, que “(...) *la constitución del orden monopolista obedeció a la urgencia de vialbilizar un objetivo primario: el aumento de los lucros capitalistas a través del control de los mercados*” (1997: 8) En este nuevo escenario el Estado profundiza su intervención abocándose en garantizar los superlucros de los monopolios. “*El Estado funcional al capitalismo monopolista es, en el nivel de sus finalidades económicas, el comité ejecutivo de la burguesía monopolista – opera para propiciar el conjunto de las condiciones necesarias a la acumulación y valorización del capital monopolista.*” (Idem: 15)

Con la consolidación de este sistema a nivel mundial el Estado tuvo que asegurar, entonces, las condiciones necesarias para el desarrollo del régimen y para la acumulación del capital. De esta forma, dado que la cuestión social representa una amenaza y cuestiona el propio orden social, comienza a ser administrada a través de políticas sociales.

Entiende Netto que en la edad de los monopolios, tanto por las características de la nueva organización económica, como por la consolidación política del movimiento obrero y por la necesidad de legitimación del orden burgués, el Estado, a través de las políticas sociales, procura administrar las expresiones de la cuestión social, “(...) *de forma tal que atienda las demandas del orden monopolista, conformando así, por la adhesión que recibe de categorías y sectores cuyas demandas incorpora, sistemas de consenso variables, pero operantes.*” (Netto, 1997: 20). Señala Papadópulos, J (1992) que el Estado asume “(...) *la responsabilidad de elaborar un conjunto de políticas sociales que harían más atractivas que*

*otras las estrategias de proletarización de la mano de obra disponible resultante de la desapropiación de los medios de producción.*” (Idem: 20).

Cabe destacar el carácter ambiguo de las intervenciones estatales a través de las políticas sociales, ya que más allá que desde Estado se las presente como herramientas para paliar los problemas sociales, estas no van dirigidas a la raíz del problema, sino que son enfocadas a aquellas expresiones problemáticas de la cuestión social para el sistema económico imperante, como herramienta para mantener la cohesión y el orden socialmente establecido. Es decir que las políticas sociales no están abordando las causas de la cuestión social, sino directamente sus consecuencias.

Retomando lo señalado por Iamamoto y las ideas de Alejandra Pastorini, podemos afirmar que los mecanismos surgidos como herramienta para mantener el orden social deben ser vistos como una conciliación entre la sociedad y el Estado, por lo que entendemos que puedan ser consideradas como el producto de la lucha entre la clase trabajadora y el Estado.

Alejandra Pastorini (1997) afirma, que las políticas sociales, no son beneficios del Estado, ni logros de los sectores subalternos, se trata en el transcurso de negociación de las mismas, de un proceso que va más allá de ser unilineal de conquista y concesión por ambos actores, proponiendo para esto una nueva categoría “*demanda – otorgamiento*”.

Netto entiende que la intervención estatal sobre la cuestión social, se realiza fragmentándola y parcializándola. Según el autor tomar la cuestión social como un problemática total implica remitirla concretamente a la relación capital / trabajo, lo que innegablemente lleva a *poner en jaque* al orden burgués. Por lo que “*(...) las secuelas de la cuestión social son recortadas como problemáticas particulares.*” (1997: 22) y así enfrentadas mediante políticas sociales.

Entender la protección social como una forma de política pública, implica ineludiblemente visualizarla como una herramienta estatal para crear, reproducir y mantener las estructuras de poder. En este contexto, el desarrollo de las políticas públicas refleja la instauración de una relación de ‘mediación’ entre la sociedad y el Estado a partir de la “*(...) emergencia política de una cuestión, esto es, a partir del momento en que las fuerzas que la sustentan son capaces de insertarla en la arena política como una demanda que requiere respuesta por parte del poder público.*” (Fleury, S. 1994: 130).

Por otro lado, podemos afirmar, como ya mencionábamos, que existe una imperiosa necesidad por parte del capital, para su desarrollo, de producir y reproducir la fuerza de trabajo. En esta dirección Vicente de Paula Faleiros (2000), remarca las contradicciones de las políticas sociales ya que si bien por un lado “*valorizan*” el capital, por otro inciden

directamente en la “valorización” y en la “validación” de la fuerza de trabajo, “(...) como mercancía especial, productora de plusvalía y como sujeto de derecho en el pacto de ciudadanía”. (Idem: 55).

Potyara Pereira (2000), entiende las políticas sociales como “(...) aquellas modernas funciones del Estado capitalista –imbricado en la sociedad- de producir, instruir y distribuir bienes y servicios sociales como derechos de ciudadanía..” (Idem: 149). La autora, vincula a las políticas sociales con un patrón de organización social que posteriormente a la Segunda Guerra Mundial se fue distanciando de las concepciones liberales de Estado, para transformarse en “(...) un esquema de protección social que incumbe al Estado la decisiva responsabilidad por el bienestar de los ciudadanos.” (Ibidem). Es a este Estado de posguerra al que se le denomina Estado de Bienestar.

Los Estados de Bienestar, formulan en el plano económico un importante proceso de intervención, basado en la doctrina Keynesiana, para impulsar una incesante actividad económica a través de la inversión pública, el trabajo intensivo, el incentivo al consumo y el pleno empleo. Este tipo de Estados “(...) expresan una diferente articulación entre los sectores económicos y el sistema político sobre la base de una nueva relación entre capital y trabajo, con la acción mediadora del Estado (...). Esta suerte de acuerdo entre ambas partes se expresó en un conjunto consistente de políticas públicas con una orientación distributiva y protectora del sector trabajo y basada en determinados principios y valores.” (Baraibar, X. 2001 : 174)

Basándonos en Esping – Andersen (1990), podemos agrupar a los diversos países capitalistas desarrollados en tres regímenes básicos de bienestar social, ya que el autor afirma que los Estados de Bienestar se caracterizaron de forma distinta.

El primer régimen que destaca el autor es el Estado de Bienestar liberal, característico de Estados Unidos, Canadá y Australia. El mismo enfoca sus beneficios a todos aquellos que se comprueba que no tienen medios. El Estado en este tipo de regímenes se encuentra sumamente dominado por la lógica del mercado, estimula al mercado de forma pasiva, reduce al mínimo los efectos de la desmercantilización, restringe el alcance de los derechos sociales, y “(...) construye un orden de estratificación que es una mezcla de una relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social.” (Idem: 47).

Siguiendo la clasificación podemos marcar como segundo tipo de Estado al conservador – corporativista que agrupa a Austria, Francia, Alemania e Italia. Este tipo de régimen más allá de basarse en los derechos sociales los vincula al establecimiento y al mantenimiento de la diferenciación de clase y del “status” social. Comprometido con la

conservación de la familia tradicional, intervendrá sólo en aquellos casos en los que se acabe la capacidad de esta para atender sus necesidades. Tiene efectos redistributivos mínimos.

El último tipo de régimen es el socialdemócrata desarrollado en los países escandinavos, sustentado en la concepción de universalismo y desmercantilización de los derechos social, se destaca por una superación importante del mercado en la esfera del bienestar social. Estos Estados buscaban promover “(...) *una igualdad en los estándares más elevados en una igualdad en las necesidades mínimas.*” (Idem: 48). El autor resalta como característica principal de el Estado de Bienestar Socialdemócrata la fusión del bienestar social y el trabajo “*Está sencillamente obligado a garantizar al mismo tiempo el pleno empleo y a depender enteramente de su logro*” (Idem: 49).

## **2. Cuestión social, políticas sociales y ofensiva neoliberal**

Basados en Alejandra Pastorini (2001: 72-93) podemos identificar dos orientaciones teóricas para comprender la cuestión social en la actualidad. Por un lado, encontramos un grupo de autores que diferencian la cuestión social del siglo XIX, respecto de la actual. Según esta corriente la primera cuestión social se plasma en el capitalismo competitivo, mientras que la segunda, la “nueva” cuestión social, es considerada propia al capitalismo monopolista. Dentro de esta línea teórica podemos ubicar el pensamiento de Rosanvallon.

Esta corriente de pensamiento, sostiene que existe una ruptura entre el pasado y el presente, dado que nos enfrentamos a fenómenos nuevos, esencialmente diferentes de los precedentes. Rosanvallon identifica dentro de estos fenómenos el desempleo de larga duración y la exclusión, ya han dejado de ser hechos momentáneos para perdurar en el tiempo.

La autora señala que en la actualidad el problema central es la precariedad y la vulnerabilidad del empleo. Y como estos dos factores “(...) *inciden en la pérdida de la capacidad contributiva de los trabajadores, que conjuntamente con la crisis de las organizaciones sindicales, colocan en peligro el modelo que se estructuraba en torno al riesgo colectivo*”. (Idem: 74)

Por otro lado, en relación a la segunda postura, ubicamos a Castel, quien entiende que en la actualidad nos enfrentamos a una nueva expresión de la cuestión social, presentándose

bajo diferentes versiones, recomponiéndose constantemente. Los medios para atender “(...) *la cuestión social precedente consistía en encontrar el modo por el cual el actor social subordinado y dependiente pudiera convertirse en pleno sujeto, mientras que ahora se trata de atenuar esa presencia, de tornarla más discreta, hasta apagarla.*” (Idem: 73)

El autor plantea que la cuestión social actual se caracteriza por la exclusión producto del derrumbe de la sociedad salarial. Afirma, que durante mucho tiempo el Sector asalariado “(...) *acampó en los márgenes de la sociedad; después se instaló en ella pero siguiendo subordinado, y finalmente se difundió hasta envolverla de un extremo a otro, para imponer su marca en todas partes. Pero precisamente en el momento en que parecían haberse impuesto definitivamente los atributos ligados al trabajo para caracterizar el estatuto que ubicaba y clasificaba al individuo en la sociedad en detrimento de los otros sostenes de la identidad (...), la centralidad del trabajo ha sido brutalmente cuestionada.*” (1997: 389).

Señala Castel, que lo que más resalta en la situación actual es la reaparición de los trabajadores sin trabajo, quienes ocupan en la sociedad un lugar de supernumerarios, de inútiles para el mundo. “*Esta inutilidad social los descalifica también en el plano cívico y político. A diferencia de los grupos subordinados de la sociedad industrial, explotados pero indispensables, estos no gravitan en el curso de las cosas.*” (Idem: 416)

Este cambio en las manifestaciones de la cuestión social, sumado y estrechamente relacionado a la evolución del modelo político / económico existente, ha provocado profundas transformaciones estructurales en las políticas sociales. En los años 80 y 90 como consecuencia de la aplicación de modelos económicos que buscan cada vez más minimizar el papel del estado, se da una reducción sostenida de los recursos destinados a solucionar problemas sociales por medio de las políticas sociales. Es una herramienta recomendada por los organismos internacionales cuya incidencia recae principalmente en los sectores sociales más desfavorecidos, dado que son estos los receptores de la mayor parte de las políticas (Pastorini, A. 1995).

En el nuevo escenario neoliberal, las políticas sociales ya no representan una herramienta eficaz, visualizándolas como “(...) *paternalismo, como generadoras de desequilibrio, como algo a lo que se debe acceder por la vía del mercado, y no como derecho social. De ahí derivan las tendencias de desresponsabilización y desfinanciamiento de la protección social por el Estado que poco a poco va configurando un Estado mínimo para los trabajadores y un Estado máximo para el capital.*” (Netto apud Behring. 2000: 198)

Siguiendo los planteamientos de De Martino (S/D), podemos señalar que anteriormente con un modelo Keynesiano – Fordista las políticas sociales contribuyeron a la acumulación del capital, por lo que eran encaradas como *“una dimensión de la inversión y no del gasto”* (De Martino, M, Vilas, 1997: 933). En la actualidad, con la instauración mundial de neoliberalismo, las políticas sociales han pasado a concebirse como herramientas que compensan los inevitables efectos negativos de este sistema, siendo consideradas como una dimensión del gasto y no de la inversión. De este modo, las políticas sociales pasaron de ser universales, sectoriales y centralizadas, a diseñarse de forma integral, focalizada y descentralizada.

Retomando el análisis de Pastorini (1995), visualizamos tres funciones de las políticas sociales y sus respectivas variantes con el paso de los estados de bienestar a los estados neoliberales.

Sin marcar un orden jerárquico la autora, menciona en primer lugar la función social, esta función cubre en su interior las otras dos funciones. Es un modo de redistribución, se retiran del mercado determinados recursos para ser distribuidos entre los sectores más desfavorecidos. *“Parte del valor creado por la clase trabajadora y apropiado por el Estado y por las clases dominantes es redistribuido a la población bajo la forma de servicios (...)”* (Idem: 132). Esta función, con la instauración del neoliberalismo se ve afectada, como ya mencionamos, por la reducción de la inversión pública destinada a atender problemas sociales. Esta reducción no sólo afecta la cantidad de las políticas sociales y de sus beneficiados, sino que también incide notoriamente en la calidad de las mismas.

En segundo lugar, resalta la función política, en la que se destaca el aspecto de las políticas sociales asociado a la legitimación del Estado. Esta relevante función dentro de los estados de bienestar, con el desarrollo del neoliberalismo pasa a ser ocupada principalmente por el mercado. Es marcado el lugar secundario que se le comienza a dar a las políticas sociales en comparación con el mercado. De este modo podemos decir que *“Vemos modificado significativamente el papel central del consenso social, que deja paso a la libre competencia del mercado. En este sentido, la eficacia económica tiene más importancia que lo social, transformando gran parte de la ‘cuestión social’ en problemas de administración (...)”* (Idem: 135).

Por último, la autora menciona la función económica. Esta se basa en la socialización de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo. *“Con esta realidad nos encontramos hoy frente a políticas sociales focalizadas principalmente para aquellos sectores que conforman la población económicamente activa, o empleada o desempleada*

*circunstancialmente, descuidando los sectores de la población extremadamente pobres: sectores con poca o ninguna importancia desde el punto de vista económico (y político) para el capital.*” (Idem: 136).

José Paulo Netto de acuerdo con Harvey, plantea que es a partir de la década del 70 que se da inicio a un conjunto de relevantes transformaciones en el ámbito social, político, económico. Es en este período, señala el autor, que se da un pasaje del Capitalismo Monopolista al Capitalismo Tardío donde se establece un régimen de acumulación flexible, mediante una reestructuración del mercado de trabajo a través de diversas estrategias de flexibilización laboral, las cuales repercuten, evidentemente, en todas las esferas del ser humano. “(...) *las modificaciones derivadas del agotamiento del régimen de acumulación rígido, sumado a las implicancias de la revolución tecnológica, están subvirtiendo el mundo del trabajo.*” (Idem: 93).

Estas transformaciones plantean una centralidad en lo económico donde se restringen las garantías sociales y aumentan, lo que Netto denomina, los “*sectores desprotegidos*”, conformados ahora por una amplia y heterogénea gama de individuos.

En el ámbito político se dan una serie de factores que son consecuencia directa de los cambios en las dimensiones del Estado, expuesta a través de la retirada en su rol de regulador. Este se convierte en un “*Estado mínimo*” en lo social y en un “*Estado máximo*” para el capital, ya que lo libera de las restricciones que el juego democrático le puede imponer. Comienza a regir la lógica del libre mercado, siendo éste último quien determina todas las esferas del individuo, desprotegiendo a quienes están por fuera del mundo del trabajo. A su vez, el proceso productivo se vuelve cada vez más flexible y se genera, progresivamente, un mayor número de excluidos del trabajo y por ende del sistema de consumo que se ha instalado como pauta cultural básica de nuestra sociedad.

A modo de síntesis de lo que hasta aquí se ha planteado, podemos decir que la cuestión social es la expresión de la contradicción capital / trabajo, inherente al establecimiento del orden burgués. Con el transcurso del desarrollo del capitalismo la lógica del mercado a pasado nuevamente a tener un papel central. La progresiva necesidad de ganancia del capital, basado en la transformación del sistema productivo y del mundo del trabajo, ha generando un proceso de precarización del trabajo, niveles inimaginables de desempleo, exclusión y miseria.

## CAPITULO III

### **1. El Estado Social uruguayo**

Este punto particular representa un tema polémico a nivel nacional, ya que son múltiples los debates en torno a la posible existencia de un estado de bienestar en nuestro país, o si por sus particularidades debería denominarse estado social. Señala Filgueira (1994), que la desestimación del término Estado de Bienestar, para el caso uruguayo, se debe a la focalización de la cobertura estatal en el sector urbano, además del tipo, variedad y alcance de los dispositivos sociales del Estado.

Laurell (2000), destaca que este debate hace referencia a todos los Estados latinoamericanos, ya que se cuestiona si los mismos, dada sus características singulares fueron Estados de Bienestar. Según la autora, existen “(...) *una serie de elementos que distinguen las sociedades latinoamericanas de las capitalistas desarrolladas y que se expresan en el proceso de conformación de las políticas sociales y las instituciones de bienestar.*” (Idem: 239) Cabe aclarar que estas diferencias también se manifiestan entre los distintos estados latinoamericanos.

El último tercio del siglo XIX es un período en el cual Uruguay va consolidando su existencia como estado independiente. Desde comienzo del siglo XX, con el inicio del denominado proceso de modernización, conjuntamente con la instauración y posterior desarrollo del gobierno batllista se comienzan a gestar proyectos con un alto contenido social, asociados a un Estado interventor en el diseño de políticas sociales.

Desde el Estado batllista se impulsó la inversión estatal, la creación de empleos públicos, las transferencias monetarias y de servicios, medidas que fueron orientadas a la instauración de una nueva estructura social y a la conformación de una clase media fuerte.

Conforme a Barran y Nahum (1981), desde el inicio de la presidencia de José Batlle Y Ordoñez, ya comenzaba a definirse la idea batllista sobre el rol que debía cumplir el Estado. De esta se desprendía que “(...) *la marcha de la sociedad sería armoniosa si el Estado no interviniera para proteger a los ‘débiles’ frente a los ‘fuertes’, ya que la debilidad de ciertos grupos sociales sólo era una condición transitoria de sus integrantes.*” (Idem: 13).

Ese modelo, todavía difuso, del papel del Estado tuvo como consecuencia en la época, diferentes cuestionamientos en la clase política, y una expresión radical de rechazo en

anarquistas y socialistas, organizados en el movimiento obrero, lo que llevó a la dirigencia Batllista a buscar salidas en un 'reformismo' que proponía "(...) *el uso del aparato Estatal para la promoción de una economía que nos tornara independientes, de una sociedad que fuera justa, de una cultura científica que nos liberara de la esclavitud de la ignorancia, todo ello dentro del respeto por el Estado de Derecho y sus reglas de juego, (...)*" (Idem: 14).

Señala Filgueira, que a diferencia de los países europeos en donde "(...) *la modernización de la asistencia pública, la expansión de la educación laica y gratuita, y el surgimiento de un sistema de retiros para la fuerza de trabajo y otras modalidades de protección laboral fueron propias de los procesos de surgimiento y expansión de la sociedad industrial.*" (1994: 24), en nuestro país, simbolizaron un herramienta estatal para moldear la sociedad industrial emergente.

*"La sociedad civil fue formada progresivamente a partir del Estado innovador y ambos polos del sistema social se interpenetraron a través de la democracia y de una identidad nacional construida sobre la política y la modernización social. En este primer ciclo el polo dominante fue el Estado y se podría hablar de una estatización de la sociedad; posteriormente cuando la sociedad devenga hiperintegrada y el Estado carente de desarrollo, la imagen correlativa será la de 'societatización' del Estado"* (Caetano y Rilla; 2001: 109).

Retomando lo planteado por Filgueira, podemos señalar que los primeros intentos de otorgar beneficios sociales no surgieron como una necesidad de la sociedad ni del Estado propiamente dicho, sino que fue el sistema político por medio del estado el que se propone cambiar la sociedad tradicional a una "*alternativa*". De esta forma, con una sociedad civil sin incidencia en el escenario político ni en las transformaciones de la dimensión social del estado, se comienza a formar un estado sumamente paternalista. "*Aunque toda norma referida al estado social tiene contenido general, su aplicación se volvió parte del juego clientelar practicado por los partidos sus fracciones y sus líderes.*" (1994: 29)

Carlos Zubillaga (1991), afirma "*Por lo mismo que en el pensamiento batllista era el Estado quien se anticipara a conceder lo que los obreros no habían siquiera imaginado reclamar, resultaba improbable que éstos asumieran un rol protagónico en el proceso productivo a través de sus organizaciones sindicales o de sus representantes.*" (Idem: 29)

El autor sostiene que el primer batllismo configuró una de las primeras experiencias populistas de América Latina. Siguiendo esta línea, el autor remarca, que el modelo batllista de desarrollo, cuya implementación se pretendió lograr mediante un proceso de reformas

legales, “(...) *conformó un vasto programa de transformaciones tendientes al logro de un mayor bienestar para la mayoría de la población*”. (Idem: 18)

Desde nuestro punto de vista, resulta confuso y extraño, el hecho de que el proceso se haya realizado únicamente desde la concesión por parte del Estado a una sociedad civil estática y sin incidencia en el escenario socio – político. Contrariamente a la visión planteada por los autores mencionados, más adelante cuando analicemos la fragmentación característica del sistema de seguridad social nacional, se remarcará como esta se da por el nivel de influencia de los diversos grupos sociales. Cuanto más poder posee determinado grupo, más rápido se produce el ingreso al sistema.

Por estos motivos, entendemos que se relativiza la falta de incidencia de los grupos sociales en la conformación del Estado Social uruguayo ya que analizando ejemplos como el mencionado resalta la existencia de un proceso de negociación entre diversos grupos sociales y el Estado, o como catalogaría Pastorini, ese juego de demanda por parte de la clase trabajadora y otorgamiento por parte del Estado.

Conforme a De Sierra (1979), podemos afirmar que la extensa legislación social que se desarrolló en las primeras décadas del siglo XX, deben ser vistas desde sus connotaciones populistas, pero además como parte de los intentos de organización del mercado de trabajo. El autor resalta la consolidación, en el gobierno batllista, de un proyecto hegemónico nacional – burgués, afirmando que “(...) *al nivel propiamente ideológico, el discurso dominante se tiñe de fuertemente de elementos pequeño – burgueses disimulando con mucha eficacia los lazos cada vez más sólidos que unen al ‘estado batllista’ con el proyecto de la gran burguesía, el que cada vez más pasa a ser patrimonio de toda la nación*” (Idem: 8)

Retomando a Zubillaga (1991) podemos focalizar la preocupación batllista en el intento de soslayar la confrontación violenta entre capital y trabajo, en “*evitar el odio de clases*”, por ese objetivo permitió el afianzamiento económico del capital privado, “(...) *imponiéndole, simultáneamente obligaciones para con los obreros y empleados por el desarrollo de los fines secundarios del Estado (asistencia, previsión social)...*” (Idem: 22)

Fernando Filgueira (1994), caracteriza al gobierno batllista de comienzo de siglo como defensor de una política obrerista en el campo de las relaciones capital / trabajo. Establece que el Estado Social se basó en cuatro pilares fundamentales. En primer lugar, se encontraba la **asistencia pública**, referida a la regulación de la atención en salud. Intentando seguir el modelo francés se incrementaron las áreas de atención, evolucionando paulatinamente hacia un modelo de características preventivas.

En segundo lugar, el autor ubica la **instrucción pública**, sancionada por ley como laica, gratuita y obligatoria. Se creó, la enseñanza secundaria pública y laica, y además, se reformuló la enseñanza universitaria creando nuevas escuelas de profesionales. Según Filgueira, *“La enseñanza pública y su concepción, también son indicativos del tipo de cultura liberal e igualitaria que se procuraba crear.”* (Idem: 20). En ese momento histórico la enseñanza respondía a la necesidad de mano de obra instruida para el desarrollo industrial, además de lograr la integración de las corrientes migratorias.

El tercer pilar mencionado por el autor son las **leyes y resoluciones referidas al funcionamiento del mercado laboral**. Focalizado en los derechos individuales de los trabajadores *“(…) las leyes obreras son parte del mito del batllismo”* (Idem). El último pilar hace referencia a la **política de retiro de la fuerza de trabajo**. Fue en este período que se dio comienzo a la universalización de este tipo de políticas.

Durante el transcurso de las tres primeras décadas del siglo los grupos sociales populares y medios urbanos se consideraban parte de un proceso de cambio ascendente. Estos sectores fueron protegidos por el reformismo batllista y conjuntamente por la legislación económica y social que se desarrolló *“(…) frente al recelo y oposición de los sectores conservadores”*. (Nahum, 1998: 10)

El año 1929 marca una profunda crisis en el capitalismo mundial, que repercutió notoriamente en la situación económicamente desfavorable que afectaba al país desde hacía ya varios años. *“La fragilidad que evidenciaban nuestros principales sectores productivos, su extrema subordinación a las oscilaciones del comercio exterior, el acrecentamiento de la deuda externa, entre otros, constituían rasgos característicos de una situación comprometida sobre la que recaería el impacto de la crisis del 1929.”* (Caetano y Rilla; 2001: 146).

El impacto social de la crisis se manifestó en una agudización de la desocupación, en un importante aumento de la infomalización de la economía y un descenso importante en las condiciones de vida de la población y en particular de los sectores populares. Más allá de las medidas económicas implementadas para atenuar la crisis, no faltaron líneas de continuidad en las políticas públicas. (Idem).

A partir del año treinta, tras el golpe de estado conducido por Gabriel Terra, se da comienzo a una nueva fase del Estado social uruguayo obstaculizado por la gran crisis económica que se vivió a nivel mundial. Las repercusiones de la crisis en el país fueron una importante polarización social.

Es desde este momento que, como señala Filgueira, “(...) *a diferencia del primer batllismo, defensor de una política ‘obrerista’ en el campo de las relaciones capital – trabajo, el nuevo régimen de 1934 trató de favorecer políticas de cuño corporativo*” (1994: 34). Se crea un Consejo Económico y Social constituido por trabajadores, empleadores y el Estado. Las políticas asistenciales fueron eliminando el carácter clientelístico, ampliando su cobertura “(...) *y con una pretensión de universalidad que apuntaba sin embargo a la conformación de una ciudadanía regulada.*” (Idem: 37). Fue durante este período que se fundaron las instituciones que ejecutaron las políticas sociales en las cuatro décadas siguientes.

La nueva constitución aprobada el mismo año, recoge las influencias europeas referidas a la conformación de un estado social, sumado a la experiencia previa del batllismo. El resultado fue una mezcla de liberalismo, corporativismo y estatismo (Idem).

En 1942, se produce la culminación del período dictatorial asumiendo la presidencia de la República Alfredo Baldomir. Según Filgueira este hecho da inicio a una nueva etapa del Estado social uruguayo, a la que llama Uruguay feliz. Se retornó a la matriz batllista en la elaboración de las políticas sociales. “*La nueva situación de prosperidad habilitó a retornar a un estado protector de los débiles*” (Idem: 38).

Con la presidencia de Luis Batlle Berres (1947 – 1951) el país vivió, según los historiadores, el momento cumbre de la restauración reformista. Si bien, durante el neo – batllismo se destacó una proyección restauradora con el viejo modelo batllista, el programa de reformas sociales fue menos audaz y “(...) *denotó un mayor conformismo en el plano ideológico.*” (Caetano y Rilla; 2001: 178). La prosperidad económica vivida en esos tiempos posibilitó una nueva consolidación del estado social uruguayo, “(...) *incrementándose el rol del Estado como ‘gran empleador’ (clientelismo mediante) y permitiendo el desarrollo de políticas sociales.*” (Idem: 179).

El estado social uruguayo generó expectativas y un poder social que excedió a las bases económicas que lo sustentaban. “*El efecto demostración que implicaba el logro por parte de las clases medias y medias – altas de una calidad de vida desconocida, salvo excepciones, para sectores que ocupaban posiciones similares en otros países de América Latina impulsaban al logro de mayores beneficios, olvidando si era posible mantener ese crecimiento.*” (Filgueira, 1994: 46).

En 1955 se inicia la crisis económica en nuestro país, al terminarse los efectos favorables de la inserción en el mercado exterior de la exportación de productos derivados de

la producción ganadera. La falta de sustentación económica para financiar el modelo de bienestar no significó una modificación drástica en el rumbo del mismo.

El intento por mantener la expansión, producto de la histórica cultura política del país no logró mantener el orden social. Se da comienzo en esta época a un período de deterioro "*inversamente estratificado*" de modo que los sectores de mayores recursos materiales y políticos ven deteriorarse menos su situación que los sectores de menores recursos. Paradójicamente la situación de deterioro es percibida por esos grupos privilegiados, los cuales provocan constantes conflictos para evitar la pérdida del nivel alcanzado. (Filgueira; 1994) como consecuencia los recursos son dirigidos por los grupos que ejercen mayor presión y demanda sumamente importantes para el proceso de acumulación capitalista.

El desenlace de la situación de conflicto, crisis económica y desorden social, derivó en el golpe de estado de 1973, que perduró algo más de una década. Señalan Caetano y Rilla (2001) "*Tal vez como en pocas oportunidades, el Uruguay quedaba asimilado a la pulsación dramática de América Latina y en apariencias enterraba su singularidad de la que tantas veces había hecho caudal.*" (Idem: 255).

Filgueira afirma que "*El golpe de estado de 1973 fue una de las manifestaciones de la impotencia de la clase política que conducía el estado para ordenar y diferir demandas sociales en tiempos de crisis.*" (1994: 61) El nuevo régimen no realizó cambios sustanciales en la institucionalidad del estado social uruguayo, pero sí en su estilo de aplicación. El régimen militar, se amparaba en el aparato estatal y no buscaba reducir su incidencia. El autor denomina, al gobierno dictatorial uruguayo como una 'dictadura comisarial' en muchos aspectos, que, más allá de la marca imborrable que dejó en la historia nacional, administró una situación sin introducir reformas radicales.

Acorde con Filgueira el estado social uruguayo en el período dictatorial, debió ajustarse a la crisis económica, pero además a las consecuencias de la represión que caracterizó la vida en nuestro país en esos años. El gasto social, más allá del aumento del PBI hasta el año 1982, no manifestó un gran aumento sino que se mostraba descendente. La obtención de empleos públicos continuó manejándose de forma clientelísticas, pero esta vez a través de jerarcas militares que sustituyeron a los dirigentes políticos. La atención a los sectores más desfavorecidos se basó en un tratamiento paternalista.

Con la restauración democrática, el nuevo gobierno de Julio M. Sanguinetti, las políticas sociales pasaron a un segundo plano. El mismo focalizó sus esfuerzos en asegurar el régimen democrático y a tener bajo control la economía. "*El debate principal sobre políticas sociales se centró en las áreas de prestaciones monetarias del estado, en particular*

*las jubilaciones y pensiones. El interés del equipo económico fue tener esa política bajo su control.*” (Filgueira, 1994: 69). Se intentaba reducir al máximo el déficit del sistema.

Además del sistema institucionalizado, en este período se instrumentaron una serie de políticas ‘ad hoc’ para atender a los sectores afectados por la pobreza extrema. De este modo, desde la esfera pública y privada surgieron las primeras experiencias de políticas sociales selectivas y flexibles. (Idem: 80)

Desde la restauración democrática, nos encontramos, además, con las primeras Organizaciones No Gubernamentales en el ámbito privado. A comienzo de la década del 90, período en el que gobierna el Partido Nacional, comienza a instaurarse en nuestro país el neoliberalismo. “(...) *el gobierno pretende dar un giro reduciendo el grado de estatalidad y atendiendo con recursos de nivel estatal sólo las situaciones de los sectores subalternos más deprimidos, reduciendo la atención en los sectores medios*”. (Idem: 81)

No se debe olvidar que es a partir de la década del 70, comienza un progresivo proceso de agotamiento del modelo de desarrollo de corte proteccionista imperante hasta ese momento, lo que dio inicio a la catalogada crisis del Estado de Bienestar a nivel mundial. Es indispensable también, señalar que la evolución experimentada por el Estado Social Uruguayo que hemos desarrollado en éste capítulo, se extiende hasta un presente signado por el llamado "proceso globalizador" que además de restar identidad a los Estados Nacionales, pauta inexorablemente las dimensiones de su expresión social.

## **2. Seguridad Social: el caso uruguayo**

Uruguay es considerado un país pionero, en el contexto latinoamericano, en el desarrollo del bienestar social. Podemos encontrar los primeros antecedentes de la seguridad social hacia fines del siglo XIX, período en el que se da inicio a la intervención estatal en la cobertura de ciertos riesgos a través de Rentas Generales.

La emergencia de la protección social en los países precursores en Latinoamérica, fue producto de los cambios ocurridos, en ese momento histórico, en la estructura productiva, así como de la incorporación de estos países en el sistema capitalista internacional. Este hecho, tuvo como consecuencia la crisis del modelo primario – exportador imperante en ese período, y conjuntamente la modernización y diversificación de la estructura socio –

económica, implicando cambios en la relación Estado / sociedad. “(...) *las medidas de protección social que tuvieron lugar en el siglo XIX se caracterizaron por su naturaleza preventiva y su carácter restricto al cuerpo de servidores del Estado, evidenciando la intención de vinculación del beneficio a la estrategia de construcción del Estado como poder central y a la búsqueda de identidad nacional.*” (Fleury, S. 1994 : 176)

Considerando las ideas planteadas por Papadópulos (1992), debemos entender que el surgimiento del sistema previsional uruguayo, no se debió a una herramienta de respuesta a los efectos negativos del sistema económico, tampoco respondió a una forma de atender las demandas de las clases subalternas, ni fue resultado de la presión de los grupos socialmente organizados. El autor considera que el surgimiento de este tipo de políticas correspondió, en el caso uruguayo, a la conformación del Estado – Nación.

Partiendo de esta afirmación, relaciona la aparición de los primeros esbozos de políticas previsionales con los esfuerzos de estimular la centralización del poder coercitivo del aparato estatal. Sostiene, además, que a través de este medio se buscó organizar un cuerpo especializado para la generación, extracción y administración de recursos que aseguraran el funcionamiento del sector público. “*La previsión social se constituyó inicialmente como forma de estimular la integración de sectores emergentes de la sociedad al Estado recién independizado y en formación, a su estructura burocrática y a las tareas de transmisión y reproducción de los símbolos y valores de ciudadanía.*” (Idem: 180).

Señala Papadópulos, entonces, que a diferencia de lo sucedido en Europa Occidental donde las políticas de bienestar social se aplicaban en un Estado ya consolidado y en proceso de expansión, en nuestro país los primeros intentos de incorporar la población a los diversos modos de protección social no fueron dirigidos a las necesidades económicas de proletarianización, sino que constituyeron una herramienta para la institucionalización y fortalecimiento del Estado. Las políticas sociales ejecutadas en este período de desarrollo Estatal, se caracterizaron por ser clientelísticas y particularistas. (Filgueira, 1994) Los usuarios de las mismas recibían privilegios antes que derechos.

La política de seguridad social se vincula con el establecimiento por parte del Estado de un papel más regulador de la actividad del mercado, tornándose en un capitalismo más político. De este modo, surge un proceso (“*statecraft*”) mediante el cual el Estado, a través de la integración socio – política, intenta legitimar el sistema y controlar las tensiones de la acumulación del capital. “*El desarrollo de la previsión social uruguaya responde, básicamente, a los objetivos del modelo bismarckiano. Los seguros sociales surgidos en la primera mitad del siglo cumplieron una clara función de integración de los estratos sociales*

*ascendentes a la estructura institucional vigente y, a su vez, de prevención de conflictos sociales. Las políticas sociales en general, y la previsión social, en particular, dieron satisfacción a la fuerte demanda de seguridad económica proveniente de los sectores medios, considerablemente extendidos.”* (Saldain, R. 1995: 12). El acceso a los distintos programas sociales no se realizó con carácter universalista sino particularista.

Saldain considera (1987), que en las primeras décadas del siglo XX se generó una ideología de clase media, siendo este el sector social más favorecido. Afirma el autor que, en forma general las políticas sociales, dieron respuesta a la fuerte demanda de seguridad económica proveniente de los sectores medios.

El sistema de seguridad social en nuestro país se caracterizó, de este modo, por una incorporación de sus beneficiarios sumamente desigual y estratificada. Los primeros riesgos cubiertos fueron los de vejez, invalidez y sobrevivencia. Lo integraron primero los funcionarios de las fuerzas armadas, empleados públicos, maestros y otros trabajadores de servicios públicos, para en última instancia incorporarse progresivamente a los trabajadores del sector privado.

*“Las políticas sociales, y en particular la política provisional, no fueron simplemente medidas adoptadas por un Estado que en un momento de su desarrollo histórico dejaba de ser liberal para transformarse en intervencionista. Fueron adoptadas por un Estado débilmente institucionalizado que buscaba reforzarse en el proceso mismo de desarrollo de las políticas en cuestión.”* (Papadópulos, J. 1992 : 29).

Anteriormente a 1920, a través de la denominada Ley Carnelli se marca el origen de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio, además de crear las pensiones no contributivas a la vejez e invalidez. Las ideas plasmadas en esta ley, en palabras de Saldain (1995), constituyen uno de los elementos centrales del Estado de Bienestar uruguayo.

La profunda crisis económica sufrida por las grandes economías mundiales, a finales de la década del veinte y comienzo de la década del treinta, y de la cual nuestro país no fue ajeno, marcó un freno al proceso de progresiva expansión que había comenzado a inicio del siglo. Esta situación comenzó a revertirse a partir de la década del cuarenta, creándose progresivamente nuevas cajas.

Como síntesis podemos afirmar, entonces, que a lo largo de las cuatro primeras décadas del siglo XX, se fueron instituyendo paulatinamente diversas Cajas de Jubilaciones fraccionadas según las diversas ramas de ocupación remunerada. Los riesgos de corto plazo (desempleo, asignaciones familiares, enfermedad y maternidad) fueron atendidos cuando la

cobertura a largo plazo (vejez, invalidez y sobrevivencia) ya estaba prácticamente universalizada. *“Hacia mediados de la década del 30 se inicia la cobertura del desempleo, la que se perfecciona durante la década siguiente en los sectores afectados por desempleo estacional (...) A mediados de la década del 40 se crean las asignaciones familiares, alcanzando la cobertura a los trabajadores de la actividad privada de industria y comercio. Progresivamente se va ampliando el ámbito de cobertura durante la década del 50.”* (Saldain, R. 1995: 12).

Existen diversas opiniones en torno al porque de las particularidades de la seguridad uruguaya en el período descrito anteriormente. Mesa – Lago (Mesa – Lago apud Saldain, 1987), remarca que el desarrollo fragmentario, de la seguridad social uruguaya, en cuanto a los beneficiarios y a los riesgos atendidos reflejaba, en gran medida, la estratificación global de la sociedad. *“(…) la población y los riesgos cubiertos estaba inspirada en el concepto de rama de actividad económica o industrial, respondiendo al mayor o menor poder del respectivo grupo de presión para obtener concesiones”* (Idem: 6).

Concordando con Mesa – Lago, Saldain señala, que el origen y las pautas de desarrollo de la seguridad social se encuentran ligado a las relaciones de poder en términos políticos, económicos o sindicales. Más allá de que exista en torno al tema la idea de solidaridad, el autor destaca que si bien a nivel discursivo se habla de solidaridad social, en los hechos *“(…) la mayoría de los programas consagran una solidaridad de tipo corporativo, esto es, dentro de un determinado sector de la comunidad, unido generalmente a un determinado vínculo laboral.”* (1997: 100). Afirma, además, que *“(…) cuanto más poderoso es un grupo o subgrupo de presión, antes obtiene cobertura de seguridad social, mayor es el grado de tal cobertura, menores los costos de financiamiento del sistema y más generosos sus beneficios.”* (1995: 14).

Papadópulos (1992), se cuestiona acerca de las causas de la fragmentación y la integración privilegiada que caracterizaron al sistema de seguridad social uruguayo. El autor entiende que al menos a comienzo del siglo XX los grupos de poder no jugaron el papel que se les asigna en ese proceso. Para realizar tal afirmación se basa en dos hechos que considera fundamentales. En primer lugar, la ley aprobada en 1919 de “Pensiones a la vejez y a la Invalidez” cubría los riesgos de grupos extremadamente débiles de la sociedad, creando un beneficio, no contributivo, para indigentes mayores de sesenta años o de cualquier edad si fuesen inválidos, fue creada mucho antes de incorporarse grupos más poderosos al sistema.

En segundo lugar, remarca que la propia actitud de los sindicatos y la “grupos de izquierda” durante la década del veinte indica una profunda resistencia a los sistemas de

Cajas de Jubilaciones y a la legislación sobre pensiones a la vejez. El autor marca como los argumentos esbozados por estos sectores como los siguientes: *“1. las propuestas tenían carácter electoral; 2. el financiamiento era tripartito, por lo cual el salario del trabajador se vería disminuido como resultado de su aporte y 3. engañaría a la clase obrera y disminuiría la capacidad de lucha.”* (Idem: 47).

Cabe resaltar, fundamentándonos en Fleury, que generalmente la expansión de los sistemas de protección social en América Latina se distinguieron por la estratificación y fragmentación de sus beneficiarios. La autora resalta como característica la *“(…) masificación de privilegios, en función de la dinámica acumulativa por la cual nuevos beneficios fueron siendo agregados a los anteriores, cubriendo los mismos grupos, y por lo tanto que la asimilación de nuevos grupos de beneficiarios no altere la estructura fragmentada y altamente estratificada de las instituciones y planos de cobertura.”* (1994: 185).

Más allá de esa similitud puntual con los países vecinos, Fleury, señala que el caso uruguayo se diferencia del resto de la región, dado que, como consecuencia del crecimiento económico (ya que nuestro país se vio favorecido por la demanda internacional como consecuencia de las Guerras Mundiales) el sistema de seguridad social se expandió rápidamente.

Las características de fragmentación y estratificación, ya que el ingreso al sistema de seguridad social y conjuntamente el goce de sus beneficios depende directamente de la categoría ocupacional de los individuos, no es propia de esta política sino que por el contrario acompaña al resto de las políticas sociales implementadas en el país.

Poco antes de 1954, ya se habían incorporado en su totalidad todas las categorías de trabajadores al sistema. Sin embargo, fue con la Ley 12.138 que se cierra el proceso de incorporación fragmentada de los trabajadores. Es a partir de esta que el sistema deja de ser *“(…) privilegio relativo de ciertas categorías ocupacionales para transformarse en derecho universal.”* (Papadópulos, J. 1992 : 46).

Desde la década del cuarenta a la década del cincuenta, se podría afirmar que la política provisional buscó reforzar los apoyos políticos de los partidos que se disputaban el control del aparato estatal. Los partidos, para lograr el apoyo electoral respondieron desordenadamente a las más variadas presiones de los grupos vinculados al sector previsional. (Asesoría Económica y Actuarial del BPS, 1997: 6)

A mediados de la década del cincuenta, nuestro país comienza a introducirse en una profunda crisis económica, al finalizarse la abundante inserción de nuestros productos

ganaderos en el mercado internacional. El deterioro económico afectó más significativamente a los sectores con mayores recursos que a los sectores más desfavorecidos. En este contexto, señala Filgueira “(...) *los instrumentos sociales del estado se demostraron incapaces de contribuir a un equilibrio estable y racional de la situación. Por el contrario, las medidas por las que se buscó enfrentar la problemática existente contribuyeron a una mayor pérdida de racionalidad del sistema de prestaciones sociales en el marco de una crisis económica y en la puerta de la crisis fiscal.*” (1994: 49).

Fleury (1994), señala que en 1967 se inicia un proceso de redefinición del sistema político, dirigido a una mayor centralización. Con la creación de una nueva constitución se fortalece el Ejecutivo y conjuntamente se lanzan un conjunto de medidas de reforma de la Seguridad Social.

Fue en ese año, con la entrada en vigencia de la carta constitucional, que se crea el Banco de Previsión Social (BPS), marcando su función como “(...) *coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social*” (Colotuzzo, L. 1997: 82). A la naciente institución se le establecía la tarea de conformar un Directorio con cuatro miembros designados por el poder político y tres miembros de los sectores sociales, trabajadores, empresariales, y jubilados y pensionistas. Este mandato constitucional, se cumplió veintiséis años después de ser establecido. El BPS centralizó desde su creación la administración de los seguros de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) de los sectores de industria y comercio, del sector público, rural y doméstico.

Más allá del intento de unificación del sistema en un mismo organismo estatal, la legislación en relación a la cobertura y los beneficiarios no fue modificada, conservando las insuficiencias y las dificultades administrativas. Si bien se plantearon diversas propuestas en torno al tema, “(...) *el enfrentamiento con los intereses de los grupos de beneficiarios no permitió que fuesen llevados a cabo.*” (Fleury, S. 1994: 188).

Dado el período de inestabilidad y crisis vivido por el país, el Estado se encontró con enormes dificultades para mantener el rol de asignador de recursos, el cual no podría desarrollarse sin provocar grandes conflictos sociales. Es en el transcurso de este período, que se comienzan a hacer visibles los factores estructurales de crisis del sistema previsional. En primer lugar, la madurez del sistema conjuntamente con el envejecimiento de la población repercutieron negativamente en el financiamiento del mismo. En segundo lugar, la ampliación de los beneficios y la mala política de inversión de fondos transformaron un sistema de capitalización en uno de reparto de gastos. (Asesoría Económica y Actuarial del BPS, 1997)

En 1968, con la implementación de las medidas de seguridad, se inicia un periodo de autoritarismo, en el cual fueron siendo redefinidas las relaciones de trabajo, la participación política de los trabajadores y su exclusión económica. La gran inestabilidad social y económica desembocaron en el golpe militar de 1973, rompiendo definitivamente con la larga tradición democrática de la sociedad uruguaya. (Fleury, S. 1994).

Durante el período dictatorial, las clientelas fueron disminuidas en la medida que se ilegalizaban las acciones de los partidos políticos. En 1979, con el Acto Institucional N° 9, se da inicio a una profunda transformación y ajuste del sistema de seguridad social. De este modo, entre otros cambios, se aumentaron las edades mínimas de jubilación, se limitaron algunas pensiones.

Se estableció la necesidad de promover la creación de un Sistema Social que racionalice los distintos servicios, atendiendo a la especialidad de éstos, así como propender a un cambio de las concepciones y prácticas paternalistas de la seguridad social a través de un proceso sostenido de reformas del sistema que devuelva paulatinamente a la responsabilidad personal de actuación prioritaria en el enfrentamiento de los riesgos. (Saldain, R. 1995: 24)

*“No obstante esta contundente definición de política de seguridad social,(...), las reformas efectivamente implantadas mantuvieron la concepción tradicional de la política de seguridad social uruguaya. Si bien, se atacaron algunas de las principales debilidades del régimen vigente hasta 1979, las nuevas provisiones mantuvieron debilidades cuyos efectos se fueron agudizando en los años siguientes.” (Idem)*

Contrariamente Fleury (1994) señala que en el período dictatorial se inicia un período de aplicación de las estrategias neoliberales, caracterizado por el retroceso en la legislación laboral, duras restricciones sindicales y la contención del gasto público social. Señala la autora que las características de la reforma implementada por el gobierno militar, fueron la centralización, la restricción de los beneficios, la desvalorización de las prestaciones y las alteraciones en los mecanismos de financiación del sistema.

Con la apertura democrática comenzaron a aparecer un gran número de demandas reivindicativas ante un período de estancamiento decisional en torno al tema. En el año 1989 se plebiscitó, siendo favorecida por el 80% del electorado, la iniciativa promovida por la Organización de Jubilados y Pensionistas con la que se cambiaban los mecanismos de revalorización de las jubilaciones y pensiones, estableciéndose que éstas se ajustarán en función de la evolución del Índice Medio de Salarios cada vez que se produzca un aumento en el mismo.

Como resultado de esta situación se produjo un crecimiento de los egresos que determinaron importantes medidas fiscales, como el incremento de las tasas del IVA y el aumento de las cotizaciones patronales y personales. Todo este proceso de deterioro, desde la órbita oficial es lo que justifica que en esos años aumentara progresivamente la idea de necesidad de una reforma estructural del sistema nacional de Seguridad Social

Resumiendo este proceso, podemos especificar, que desde nuestro punto de vista, el denominado Sistema de Seguridad Social nacional, reúne en su interior un conjunto de políticas sociales en su gran mayoría contributivas, dirigidas a atender aquellas personas vinculadas al mercado de trabajo en los casos en los que se pierda o se vea interrumpida sus posibilidades de obtener una remuneración a través de la venta de su mano de obra. Posee, con un número cada vez más reducido, algunas políticas de carácter no contributivo financiadas a través de la carga impositiva o fiscal, como las pensiones por incapacidad, o las pensiones a la vejez en las que se le otorga a los individuos una prestación que en la mayoría de los casos no representa un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades básicas para subsistir.

Entendemos que más allá de que el sistema de seguridad social intente o se presente oficialmente como una política social universal, o un conjunto de políticas sociales universales, todas las características que mencionábamos anteriormente nos llevan a catalogarla como una política social sectorial, dirigida a un fragmento de la sociedad ligado al trabajo formal. A través de esta selección de beneficiarios, se excluyen a todos aquellos trabajadores informales, sub / empleados, desocupados que no reúnen los requerimientos establecidos para cobrar el beneficio y cuyos recursos económicos, en la mayoría de los casos seguramente, son inferiores a los de otros sectores que integran el sistema y que además también están contribuyendo a su financiamiento por la carga impositiva.

Si miramos históricamente y de forma general este sistema, podemos afirmar que si bien ha existido una tendencia a la generalización del derecho incorporando de forma sucesiva diversos sectores del trabajo formal, la intención de generalización no se ha completado, ya que dentro de su lógica de incorporación quedan fuera del beneficio los individuos que no pertenecen al sector formal de la economía.

## CAPITULO IV

### **1. Reforma del sistema de seguridad social**

#### **1.1 Reforma social**

A partir de la década del setenta, comienza a paralizarse la expansión progresiva que había caracterizado a la seguridad social a lo largo del siglo XX. Es a partir de estos años, que se inicia la denominada crisis de los Estados de Bienestar con el agotamiento en todo el mundo del modelo Keynesiano de regulación económica y social. Pereira señala que a partir de esos años *“(...) debido a la crisis del petróleo y al desequilibrio del sistema monetario internacional, el Welfare State, la seguridad social y la política social de posguerra atraviesan momentos críticos en sus concepciones y propuestas, pasando a enfrentarse con la reaparición del ideario liberal.”* (Pereira, P; 2000: 152)

Como ya hemos mencionado, hasta la década del ochenta contemplamos un Estado interventor en los problemas y conflictos sociales propios de la sociedad capitalista, utilizando como principal herramienta para mantener la cohesión social, las políticas sociales.

La década de los ochenta, representa un punto de inflexión en la forma de atender los problemas sociales. La mayor parte de los países latinoamericanos, a partir de mediados de esta década e inicios de los noventa, se encuentran en un proceso de reorganización de acuerdo con las estrategias neoliberales, que *“(...) ya se encontraba en marcha en el centro del mundo capitalista a partir de las experiencias de Reagan y Thatcher, (...) Estos cambios fueron comandados por el consenso de Washington que estableció las estrategias que deberían seguir los países periféricos para enfrentar la crisis.”* (Pastorini, A; 1999 : 40).

La transformación más importante e incidente en este período es la reducción de la acción reguladora del estado. Con la ofensiva neoliberal se reemplazó un estado interventor por un estado mínimo dando paso y primacía a la centralidad del mercado. Este cambio se basó en la idea de que limitar la intervención del estado era ampliar la libertad y el bienestar de los individuos, siendo el mercado el mejor mecanismo de asignación de los recursos y de satisfacción de las necesidades de las personas. Estos cambios condujeron a la reducción de gasto social público, la focalización de las políticas sociales y la desactivación de gran parte

de los programas sociales, lo cual implica, una reducción de los derechos sociales. *“En este escenario gana protagonismo la alternativa privatizante y desconcentradora.”* (Idem)

Baráibar señala que estas nuevas formas de acumulación, caracterizadas por la centralidad del mercado en la economía, han desestructurado el orden social, afectando las bases mismas del sistema integrador, al poner en crisis el mercado de trabajo y el edificio de participación y protección social. Según la autora, asistimos a dos procesos: *“Por un lado, el crecimiento económico sin empleo, en gran medida consecuencia de la reestructuración económica y productiva y de la velocidad de avance tecnológico en el trabajo. De otro, aumento del desempleo y del subempleo; caída de la salarización y desindustrialización del empleo; terciarización de las ocupaciones y la disminución del empleo, especialmente en los grandes establecimientos; aumento del cuentapropismo y crecimiento del empleo informal.”* (2000: 108)

Creemos conveniente aclarar que si bien existe un consenso, tanto político como académico, en torno al agotamiento de la propuesta Keynesiana de desarrollo, es extensa la polémica despertada sobre las bondades o virtudes del mercado. (Midaglia, C; 1997)

## **1.2 Reforma de los sistemas de seguridad social Latinoamericanos**

Con el transcurso de la década del ochenta, entonces, la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran con una profundización del endeudamiento externo, sumado al sucesivo deterioro de las condiciones materiales y de calidad de vida de la población. *“Al fuerte endeudamiento externo, al incremento de la tasa de interés, deterioro de los términos de intercambio y reducción abrupta de los flujos de capital, se sumaron efectos provenientes de tendencias internacionales: la globalización y la transnacionalización.”* (Filgueira, C; 1997: 11).

Fleury (1994), marcándolo como el período donde *colapsa* el populismo, identifica esos años como los que llevaron a América Latina a vivenciar profundas transformaciones en su estructura política y económica. Entiende que las causas de estas transformaciones fueron; en primer lugar la alteración del sistema político con los golpes militares (vividos por Brasil, 1964; Chile y Uruguay; 1973; Argentina, 1966 y 1976), y la implementación de regímenes burocrático – autoritarios, poniendo fin a la incorporación política de los trabajadores dentro de un modelo populista. En segundo lugar, por la crisis económica del

capitalismo que afectó a la región en el inicio de los años ochenta, finalizando, de este modo, con el ciclo de prolongado crecimiento económico. En tercer lugar, por el proceso de transición a la democracia, en un nuevo contexto mundial, con el predominio de la ideología liberal y los efectos desbastadores de los gobierno militares y del endeudamiento externo sobre la economía y sobre la calidad de vida de la población.

Estos factores, señala la autora, fueron los que generaron la necesidad de replantearse la relación Estado / sociedad. La reformulación de esta relación, incidió en un conjunto de reformas en los sistemas de seguridad social. “(...) *podemos identificar, tanto la experiencia institucional como los proyectos ideológicos, la existencia de estas propuestas de reforma, como matrices que orientan la formulación y articulación de las formas de transformación del encuadramiento de la cuestión social.*” (Idem: 198)

Con la instauración de la ofensiva neoliberal, acontece lo que Alejandra Pastorini denomina *globalización política*, haciendo referencia a la pérdida de autonomía y poder político de los Estados – nacionales, “(...) *principalmente en los países periféricos, donde cada vez pierden más espacios en relación a las decisiones tomadas por los organismos internacionales y transnacionales.*” (1995: 128). Señala la autora, que al intentar adecuarse a las recomendaciones de los organismos internacionales, los diferentes Estados sufren profundas transformaciones, como por ejemplo “(...) *las privatizaciones de las empresas públicas, la reducción del gasto social público, las nuevas directrices para las políticas y programas sociales en general.*” (Idem)

En la actualidad más allá de que los sistemas de seguridad social continúan existiendo en casi todos los países del mundo, estos, señala Potyara Pereira, “(...) *vienen sufriendo sensibles reorientaciones conceptuales y pragmáticas, guiadas por la ideología neoliberal / conservadora. Pero eso no es para enfrentar de forma más eficiente las nuevas demandas y problemas sociales (...), sino para desresponsabilizar al Estado por éstas y por las antiguas demandas y necesidades (salud, educación, vivienda, etc.)*” (2000: 154)

Basados en Ernesto Murro podemos clasificar las reformas de la seguridad social en estructurales y no estructurales dependiendo de la participación del sector privado en las mismas: “*Las primeras tienen en común la modificación fundamental de la estructura de un sistema de seguridad social nacional, privatizando parte o todo el régimen público, con la introducción de la capitalización individual obligatoria administrada por el sector privado, diferenciándose solamente con respecto a la medida en que se sustituye el régimen de reparto por la capitalización en cuentas individuales. Las reformas no estructurales*

*preservan el sistema público del seguro social introduciendo modificaciones en sus parámetros (edad de retiro, años de cotización, etc.)” (2003: 4).*

Las reformas estructurales son generadas especialmente a partir del modelo recomendado por el Banco Mundial, tiene como primer antecedente al caso chileno y se han desarrollado especialmente en los países de América Latina.

Es a partir de la década del ochenta, entonces, que América Latina se vio sometida a una serie de presiones internacionales para alcanzar una inserción competitiva en la economía mundial. La oposición entre lo público y lo privado, y la disminución del gasto público social fueron algunos de los efectos de estas presiones.

Como mencionábamos en el ítem anterior, son numerosos los autores que acuerdan en la evidente imposición de mediadas desde los organismos internacionales de crédito a las grandes reformas sociales en la región. Carmen Midaglia (1997), remarca como América Latina se ha transformado en un contexto privilegiado de experimentación internacional e innovación en materia de políticas sociales. Lo Vuolo (1997), presenta como el caso latinoamericano es a su vez fuente de inspiración y sala de ensayo de las recomendaciones del Banco Mundial (BM) en el área de políticas sociales.

Conforme a este autor las políticas globales, recomendadas por dicho organismo internacional, para América Latina pueden agruparse en dos ‘*generaciones*’: el primer grupo se difundió durante la década del ochenta y tenía como objetivo principal la “*recomposición de los equilibrios macroeconómico*” (Idem: 115), para de este modo lograr recomponer la capacidad de pago de la deuda externa. Los resultados de estas políticas fueron una “*(...) fuerte caída de la inversión, recesión y procesos inflacionarios agudos repercutiendo en una mayor preocupación acerca de los conflictos distributivos y la necesidad de evitar el retorno a políticas populistas y dirigistas*” (Idem). La segunda generación de políticas se difundió en la década del noventa, con la intención de controlar la inflación, la recuperación del crecimiento y “*(...) la construcción de una difusa noción de redes de seguridad social.*” (Idem).

El BM entiende que como producto de las políticas macroeconómicas de apertura y liberalización del mercado se obtendrá una profunda reducción de la pobreza. De este modo las políticas sociales sólo deberá ocuparse de “*(...) los pobres entre los pobres para garantizar así, casi por definición, su carácter redistributivamente progresivo.*” (Idem: 116). Argumentando, la insuficiencia económica y la injusticia social el organismo rechaza toda política social de corte universalista y muy especialmente la de la seguridad social.

El núcleo central de las estrategias del BM para el sistema previsional, es la reducción de la función redistributiva del ingreso y aumentar la función de acumulación de ahorros, ya que para el organismo la acumulación de ahorros llevaría inevitablemente a un mayor crecimiento, a mayores salarios y mayores beneficios previsionales.

Lo Vuolo (1997), critica el pensamiento global del BM, argumentando que el mismo:

- a.** reduce el objetivo de las políticas sociales al impacto redistributivo del gasto,
- b.** se ocupa de los efectos y no de las causas de la pobreza y marginalidad social,
- c.** no discute las ineficiencias y el alto costo de la previsión privada de algunos servicios,
- d.** no pondera adecuadamente el problema del tamaño absoluto de la población a focalizar, lo cual puede derivar en mecanismos de selección entre los propios pobres,
- e.** sus evaluaciones se basan en criterios estáticos y no tomo en consideración los problemas de la dinámica del fenómeno de la distribución de la riqueza, de los ingresos y de la propia situación de pobreza.

Como mencionábamos, son variadas las recomendaciones de los organismos internacionales para las reformas de los Estados latinoamericanos, no limitándose exclusivamente a las mencionadas por el BM. A modo de ejemplo, resulta interesante presentar las indicaciones de la OIT para el caso específico de la protección social uruguaya: *“(...) se recomienda tomar en consideración la posibilidad de proceder a una nueva definición de la responsabilidad en materia de protección social, para ir reduciendo progresivamente el papel del Estado como proveedor directo, alentando a la vez a los trabajadores y a sus empleados para que vayan completando las aportaciones del Estado mediante sus propias disposiciones individuales o colectivas al respecto.”* (Saldain, L. 1995: 75).

Lo Vuolo (S/D), resalta que las principales estrategias indicadas internacionalmente para América Latina fueron: la desregulación de los mercados, aumento del ahorro interno (caída de los salarios) y externo, el libre movimiento de capitales, la supuesta neutralidad de la política comercial, la eliminación del déficit fiscal y la caída absoluta del gasto público. De este modo, señala el autor, todos los elementos que configuraban la red de seguridad social y laboral se transformaron en costos y rigideces para el racional desenvolvimiento de los negocios.

Es notoria la conciliación de estos organismos en cuanto a la disminución del rol del Estado que nuestro país sufre hace más de treinta años, también coinciden en el papel protagónico del mercado en materia de protección social, y la profunda disminución del gasto público social. Entendemos que la ausencia de responsabilidad por parte del Estado en el ámbito social, genera que las políticas sociales en general y por lo tanto la seguridad social

de forma particular comiencen a tener un carácter ampliamente economicista, disminuyendo conjuntamente sus aspectos sociales además de la calidad y cantidad de sus servicios.

No obstante, tomando el estudio realizado por el Instituto Cuesta Duarte PIT – CNT y el Equipo de Representantes de los Trabajadores del BPS, podemos señalar que uno de los problemas fundamentales con que se enfrenta la seguridad social en la actualidad es que más de la mitad de la población mundial está excluida de cualquier tipo de protección obligatoria de la misma. América Latina no es ajena a esta situación, siendo su principal problema su bajo nivel de cobertura.

Señala el informe, las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones en la región se han llevado a cabo, sobre regímenes en curso y no han considerado a los grupos tradicionalmente excluidos, ni eliminado la mayoría de los regímenes de privilegio de grupos especiales en los países. *“(...) los decisores de política en América Latina tuvieron en cuenta otras consideraciones, la preocupación principal era disminuir el gasto público trasladando la responsabilidad al sector privado, ello en un continente donde en la mayoría de los países el gasto en seguridad social es bajo.”* (2000: 48).

Sumado a lo anterior, podemos señalar que el diseño de estos sistemas excluyen toda posibilidad de los trabajadores, pensionados y empresarios en la gestión de los mismos. El principio de participación ha sido absolutamente violentado. Por otra parte la acumulación de recursos en el sistema financiero, generalmente transnacional, tiene importantes implicancias desde el punto de vista del poder y del objetivo de la necesaria profundización de la democracia en los países de la región. (Murro, 2003)

## **2. La reforma nacional**

### **2.1 Deterioro y desfinanciamiento del sistema**

Conforme al BM, la reforma uruguaya, se presenta como un caso especial dentro del contexto latinoamericano, ya que la seguridad social significa un tema altamente sensible y cuya reforma estructural se ve muy difícil de implementar dado que confronta con grupos de interés muy poderosos y con capacidad para bloquearla. (Lo Vuolo, R. 1997)

En nuestro país en los últimos 25 años, se habían proyectado más de un docena de reformas previsionales. De todas ellas sólo dos se concretaron: una en 1979 y la última en 1995. Posteriormente a la reforma de 1979, se logró disminuir el alto costo de la seguridad social y reducir el aporte estatal para el sector salud; alcanzó a unificar y uniformizar parcialmente los beneficios, contribuciones y regímenes de asistencia a través un proceso de creciente intervención estatal.

No obstante, el sistema sigue siendo altamente fragmentado, con la preservación de privilegios, diferentes condiciones de acceso a la asistencia, irracionalidad en la organización administrativa y un elevado nivel de estratificación. (Fleury, 1994: 207)

Martín Vallacorba (1997), señala que las principales fallas y disfuncionalidades del sistema nacional que condujeron a la propuesta de reforma se pueden clasificar en los que abarcan el espectro social del sistema y los que hacen referencia exclusivamente al componente financiero del mismo.

En cuanto al primer punto, el autor alega que los montos reducidos de las jubilaciones y pensiones son muy escasos, lo cual determina que difícilmente sean suficientes para solventar las necesidades básicas de la población. Por otra parte, como consecuencia de que los ajustes económicos durante décadas recayeron sobre los ingresos de los pasivos, reduciéndoles progresivamente su poder adquisitivo, son notorias las diferencias de los montos entre las distintas clases de pasividades.

Como consecuencias de estos factores, la práctica de la seguridad social, se distancia cada vez más de sus principios de justicia social y solidaridad social<sup>1</sup>. Señala el autor que

---

<sup>1</sup> Vallacorba, remarca que algunos autores hablan de solidaridad social invertida, en tanto que quienes colaboran en mayor medida con el sistema son los que menos tienen. De esta forma, las desigualdades existentes en la sociedad general, son reproducidas, y a veces agravadas, por la Seguridad Social, alejándose así de su papel redistributivo. Esta situación, señala el autor, se produce frecuentemente con las contribuciones personales a la Seguridad Social pero, fundamentalmente, se genera a partir de la asistencia financiera del

*“En general el sistema ni constituye un apoyo realmente eficiente para el conjunto de personas que se encuentran en la indigencia.” (Idem: 81).*

Continuando el análisis Vallacorba, muestra como ejemplo más focalizado para la población indigente la Pensión a la vejez, orientada a aquellas personas que demuestran la insuficiencia de recursos económicos para su subsistencia y que su edad no los habilita para obtenerlos, pero por su mínimo monto tampoco constituye una ayuda adecuada. *“Similares problemas presentan las prestaciones a activos (asignaciones familiares, maternidad, seguro de desempleo, etc.) en la medida en que –además del reducido monto de dichos beneficios– cubren exclusivamente a los trabajadores afiliados al sistema, dejando de lado muchos sectores de la sociedad realmente necesitados. De esta forma, el sistema no es universal, existiendo diversas situaciones sociales que no están adecuadamente contempladas.” (Idem: 82)*

Antes de detenernos en las fallas financieras, corresponde aclarar que el sistema de seguridad social se financiaba a través de tres fuentes de recursos: por los aportes personales realizados por los trabajadores, los aportes patronales efectuados por los empleadores y por el Estado a través de la implementación de impuestos y rentas generales.

La responsabilidad de cada sector depende de los riesgos que deben ser financiados. De este modo, en algunos riesgos no corresponde que sean los trabajadores y empleadores los que aporten a su cobertura, en la medida que es la sociedad en su conjunto la que tiene la obligación de enfrentar esas situaciones. Puntualmente es el caso de las prestaciones no contributivas, como por ejemplo asignaciones familiares o cobertura por maternidad, *“En función de lo anterior, en tanto en la actualidad no tienen un financiamiento explícito, deberían ser cubiertas con fondos generales del Estado y no ser consideradas como parte del déficit del sistema”.* (Idem: 85)

Focalizando la disfuncionalidad financiera, el autor distingue cuatro puntos fundamentales: la evasión, el endeudamiento con el BPS, la creciente asistencia financiera al sistema por parte del Estado, y el elevado déficit global.

En cuanto a la evasión, se podría distinguir dos fenómenos: Por un lado, *la evasión por no declaración*, es decir la existencia de puestos de trabajo que no se encuentran inscriptos en los organismos de la Seguridad Social. Por otra parte, *la evasión por*

---

Estado, como consecuencia de la regresividad del sistema impositivo nacional, sustentado con impuestos indirectos. (1997: 81)

*subdeclaración*, es decir aquellos puestos que estando inscriptos aportan por montos menores a los que realmente reciben.

Las causas de la evasión se podrían encontrar en los siguientes puntos: **1.** la posibilidad de acceder a las pasividades basándose en declaraciones de testigos; la forma de cálculo del sueldo básico jubilatorio en base a los últimos tres años (esta forma de cálculo promovía la subdeclaración durante la mayor parte de la vida activa, y la sobredeclaración en los últimos años de actividad); el bajo nivel de las prestaciones; **2.** las limitaciones en los mecanismos de control, vinculados con la inexistencia de un adecuado seguimiento de la vida laboral de las personas y de las empresas que deberían aportar a la Seguridad Social; **3.** el costo de la seguridad social y la situación económica del país; ambos factores determinarían que muchas empresas sí realizan sus aportes no se encuentran en condiciones de competir en el mercado.

Papadópolos (1992), señala que la precaria situación de la mayoría de los pasivos a la salida del gobierno de facto, así como la incertidumbre del presente de la mayoría de los activos en ese período, contribuyeron a la conformación de una *'racionalidad evasora'*.

El autor sostiene que el desarrollo de esta racionalidad fue contribuido por diversos factores, por un lado, y coincidiendo con Vallacorba, entiende que en la medida que el monto jubilatorio se calcula sobre salario de los últimos años de actividad, los diez primeros años de aportes jubilatorios pueden ser considerados como *'imútiles'*; por otro lado, *"(...) en un escenario económico en el cual el valor del salario real ha descendido sistemáticamente, parece bastante racional que para los trabajadores la situación futura pierda importancia relativa en relación a la incertidumbre del presente."* (Idem: 118). Por el lado de los empresarios, sostiene Papadópolos, los aportes que realizan a la seguridad social son percibidos como una limitación a la actual capacidad de acumulación y de reinversión.

Es importante resaltar que las transformaciones en el interior del proceso productivo, *"(...) traen consigo la necesidad de crear nuevas formas de trabajo (temporario, parcial, subcontratado, ampliación del sector terciario, etc.) pero al mismo tiempo, aumenta el desempleo, la desregulación de las relaciones de trabajo, reduce los derechos laborales y sociales."* (Pastorini, A, 1995: 128).

La precarización del empleo afecta tanto el nivel del ingreso como la seguridad y estabilidad del trabajo, y conjuntamente las posibilidades de que el sistema de seguridad social pueda captar nuevos afiliados, al tiempo que limita las posibilidades de un efectivo control que minimice la evasión. Compartimos con Alejandra Pastorini, que *"(...) la precariedad en la contratación del trabajo trae consigo un empleo precario y una*

*remuneración precaria, así como también una inserción precaria en el sistema de políticas sociales.*” (Idem)

Por otra parte, Papadópulos señala como factor contributivo al deterioro del sistema, la escasa autonomía de la tecnoburocracia. Esta falta de libertad conlleva a que la arena político partidaria adquiera gran importancia en el campo de la negociación y de los intereses del sector previsional. Con esto se quiere decir que la tecnoburocracia, a lo largo de la historia del sistema ha contribuido más con las aspiraciones de las elites políticas hegemónicas que con la administración racional y eficiente del servicio público, dejando los cambios y soluciones sujetos a los ciclos electorales.

Consideramos que, luego de exponer las fallas cuestionadas al antiguo sistema nacional de seguridad social, resulta interesante plantearse algunas interrogantes con el fin de determinar si en la actualidad, con la implementación de la reforma, aquellas ‘disfuncionalidades’ persisten en el nuevo sistemas. Por ejemplo, ¿la problemática de los dos tipos de evasión que señala Vallacoba en la actualidad ha sido controlada?, o ¿el mencionado bajo monto de la mayoría de las jubilaciones y pensiones en la actualidad ha sido superado?

Esas cuestiones y otras que surgen naturalmente del análisis objetivo de los resultados obtenidos por las reformas practicadas en relación a los desarreglos marcados al viejo régimen, adquieren una mayor significación cuando Joseph E. Stiglitz, ex jefe de economistas del propio BM y premio Nobel de economía, cuestiona los fundamentos esgrimidos por reformadores, en lo que ha llamado “*diez mitos sobre los sistemas de seguridad social*”:

1. Las cuentas individuales aumentan el ahorro nacional; 2. Las tasas de rentabilidad son mayores en un sistema de cuentas individuales; 3. Las tasas de rentabilidad decrecientes de los sistemas de reparto reflejan problemas fundamentales; 4. La inversión de los fondos fiduciarios públicos en acciones no tiene efectos macroeconómicos; 5. Los incentivos en el mercado laboral son mejores en un sistema de cuentas individuales; 6. Los planes de prestación definida necesariamente otorgan más incentivos para el retiro anticipado; 7. La competencia asegura bajos costos administrativos en un sistema de cuentas individuales; 8. Los gobiernos corruptos e ineficientes brindan una argumentación para las cuentas individuales; 9. Las políticas de ayuda estatal son peores bajo los planes públicos de prestación definida; 10. La inversión de los fondos fiduciarios públicos siempre se realiza sin el debido cuidado y su gestión es deficiente. (Murro, 2003: 6)

Resulta interesante destacar, como un economista ex integrante del BM, muestra explícitamente que los fundamentos expuestos a favor de las reformas latinoamericanas y en

los que se fundamentan las propuestas esgrimidas desde este organismo internacional, se basaron en mitos que, según sus propias palabras, no se confirman ni en la teoría ni en la práctica.

## 2.2 La reforma de 1995

La reforma estructural de la seguridad social se aprobó en setiembre de 1995 con la sanción de la Ley N° 16.713, aunque el nuevo régimen entra en vigencia en abril del siguiente año. A través de esta reforma se crea un sistema mixto de capitalización y de reparto, es decir que se mantiene el sistema de reparto existente hasta el momento, basado en la solidaridad intergeneracional y se crea un nuevo sistema de capitalización basado en el ahorro individual. El nuevo sistema es de aplicación para el futuro y por lo tanto no afectará a aquellas personas que se encuentren jubiladas al momento de la reforma ya que la misma se implementará de forma gradual.

Rodolfo Saldain asesor en la redacción de la Ley 16.173, entiende que las causas que determinaron la reforma fueron tanto económicas y financieras como sociales, por lo que con la actual ley se tenderá a remover las disfuncionalidades de ambos aspectos del anterior sistema. A raíz de estas conclusiones afirma que *“Los programas de seguridad social en la región se han desarrollado prácticamente al margen de toda planificación, sumidos en una alta dosis de ignorancia y rodeados de un dulce discurso romántico – voluntarista. Una adecuada planificación debe permitir lograr el diseño de programas que obtengan los objetivos que se entienda debe atender el sistema.”* (1995: 34)

Según este autor, con la nueva ley el país atravesó un período de rediscusión de aspectos esenciales de su contrato social o pacto social, entre los que se incluye una nueva discusión y un nuevo acuerdo entre sus programas de protección social.

Saldain, sostiene que el proceso de reforma posee características de fundacional en tanto el nuevo modelo no es mero recorte de gastos, sino que es una reasignación del mismo priorizando el tratamiento de las prestaciones de los sectores de menos ingresos. A través de la redefinición del espacio de acción pública, de la incorporación de espacios para agentes privados y de la técnica de capitalización, se hace una redefinición de los roles del estado, la sociedad y el individuo.

Sumado a lo anterior, se *“cuestiona, (...), representaciones, imágenes o creencias, ciertas o no, sólidamente arraigadas. Se plantea, en cierta medida un punto de inflexión, entre un secuencia aluvional de programas, impuestos muchas veces por relaciones de poder, utilizados políticamente, carentes de planificación y mal administrados y un proceso de adopción previa y voluntaria de objetivos por parte de la sociedad e identificación de los instrumentos funcionales a esos objetivos.”* (Idem: 37)

Los objetivos explícitos de esta reforma, según los planteamientos de Martín Vallacorba (1997), serían las siguientes:

1. Restablecer y consolidar un sistema de seguridad social solidario, eficaz y justo para el universo de la población afiliada al BPS, asegurando al trabajador que su aporte le garantizará un derecho cierto y un retiro digno; al empresario que la carga de sus aportaciones no le restará competitividad y productividad; y a los jubilados y pensionistas, que el sistema habrá de tener solidez económica – financiera que erradique las posibilidades de una crisis.

2. Atacar la falta de equidad del sistema actual, que se basa en años de servicios y no en años de aportes, evitando que el que no aporta sea medido en igualdad de condiciones con el que sí lo hace.

3. Propender a que exista una mayor correspondencia entre el aporte efectuado durante toda la vida laboral y la asignación de pasividad.

4. Promover el ahorro interno y el desarrollo del mercado de capitales, como forma de dinamizar la economía y financiar los grandes proyectos nacionales e inversiones a largo plazo.

En el nuevo sistema mixto el sistema de reparto, es administrado por el BPS, caracterizándose por brindar prestaciones definidas y por financiar mediante aportaciones tripartitas, como sucedía en el régimen vigente anteriormente a la reforma; mientras que el ahorro individual es administrado por sociedades anónimas denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). El nuevo sistema es de aplicación para el futuro y por lo tanto no afectó a los actuales jubilados o pensionistas ni a aquellos con expectativas jubilatorias inmediatas, ya que fue implementado gradualmente.

Bruni y Lagomarsino (1997), afirman que el sistema previsional vigente, a través de las AFAP, finalizan con el equilibrio, que según estos autores caracterizaron a la seguridad social uruguaya a lo largo del siglo XX , de los aspectos sociales sobre lo económico. *“Predominan hoy en día, como es notorio, lo económico – financiero sobre lo social. Se han*

*introducido en la Seguridad Social conceptos que nada tienen que ver con la misma. La lógica financiera del riesgo, propia de técnicas de seguro mercantil, en contradicción con la lógica de Seguridad, incide en el concepto de Seguridad Social”* (Idem: 107).

Afirman además que se *“ignoran absolutamente”* las llamadas prestaciones de actividad: desempleo, prestaciones familiares, enfermedades que contraen los trabajadores, etc. El movimiento sindical uruguayo sostiene que a través del régimen jubilatorio de ahorro individual se vuelve a las antiguas formas individualistas que el Uruguay había superado.

La suma de estos factores son los que han llevado al movimiento sindical uruguayo a oponerse rotundamente a la Ley 16.713 de Reforma Previsional, de este modo se afirma que *“Usar las AFAP como captadoras de ahorros de los trabajadores para posteriores inversiones bursátiles basadas en la lógica financiera del riesgo y del lucro va contra lo que ha sido tradición en Uruguay.”* (Idem: 108)

Es necesario resaltar el hecho de que, como ya hemos mencionado en este trabajo, imperen el factor económico – financiero sobre el social es común a todo el conjunto de políticas sociales desde la década del setenta, ya que nos encontramos ante un sistema político económico que prioriza el mercado, dejando las políticas sociales y las intervenciones estatales sólo para aquellos casos donde el mercado no puede o no quiere intervenir.

Como indicábamos iniciando este trabajo, basados en Netto, la primacía de lo económico no va a tener en cuenta inevitablemente las garantías sociales, aumentando de este modo los sectores desprotegidos. El Estado mínimo, comienza a desproteger a todo el conjunto de individuos, cada día más numeroso, que quedan excluidos del mercado de trabajo.

Más allá de lo anterior, el movimiento sindical Uruguayo tiene la convicción de que es necesario una reforma en el sistema de Seguridad Social, ya que el sistema actual, contiene *“injusticias, disfuncionalidades e ineficiencias”*. Apelan a una reforma *“(…) profunda, solidaria, que respete su naturaleza de Derecho Humano, en armonía con un plan de desarrollo del país, (...) Todo lo contrario a lo que se ha aprobado de carácter individualista, privatizador, no participativo, comandado por la lógica del mercado, legítima quizás en esa óptica, pero absolutamente contradictoria a la lógica social que requieren los Derechos Humanos.”* (Idem)

Por otra parte Vallacorba, sostiene que el financiamiento de la seguridad social en Uruguay antes de la reforma era socialmente injusto, además de que encarecía excesivamente el costo de la fuerza de trabajo. Basado en estos argumentos, que el autor

sostiene que era sumamente necesario buscar un mecanismo que permitiera equilibrar las demandas sociales con los requerimientos financieros.

Evaluando la reforma implementada en la seguridad social, afirma que la misma no logró alcanzar absolutamente el equilibrio entre lo social y lo financiero, en la medida en que se produce un recorte importante en alguno de los beneficios. *“De reconocerse que si bien la reforma introdujo ciertos elementos que mejoran la situación de algunos de los sectores de menores ingresos, como la elevación de los topes mínimos, existen otras disposiciones que pueden tener un alto costo social, en particular sobre el creciente sector informal y el de empleos precarios.”* (1997: 104).

Cabe mencionar que la evaluación realizada por este autor, contrasta con las expectativas de Rodolfo Saldain en torno a los posibles resultados de la misma, en cuanto esta no reduciría el gasto social y apuntaría a mejorar tanto las disfuncionalidades sociales como las económico / financieras del antiguo sistema.

Tomando el trabajo realizado por Ernesto Murro (2003), podemos señalar las reformas latinoamericanas y particularmente la reforma del sistema de seguridad social nacional, se realizaron bajo el supuesto que un sistema con contribuciones en cuentas de ahorro previsional individual permitiría a través de la estrecha relación contribución – beneficio, un aumento de la cobertura de los sistemas de pensiones. *“Los trabajadores encontrarían, bajo este esquema, incentivos para reducir la evasión y mejorar los ahorros previsionales que se acumularían en una cuenta a su nombre. La evidencia de los últimos años indica que tal aumento en la cobertura no se ha producido y por el contrario, en algunos países, dado que el sistema ha adquirido características más estrictas en lo contributivo, la cobertura de beneficios se ha ido reduciendo.”* (2003: 53).

Señala el autor, que la creación de los Fondos de Ahorro Previsionales demuestra que los mismos no tuvieron el impacto esperado, por los diseñadores del nuevo régimen, en la inversión productiva. Por otra parte han ejercido, por lo menos en varios casos, una fuerte presión sobre las finanzas públicas, que han limitado la posibilidad de destinar fondos a políticas sociales y al menos contribuido a comprometer los equilibrios macroeconómicos. Los costos de transición no fueron debidamente estudiados previamente. Por otra parte se ha dificultado o abolido la participación de los trabajadores en incidir en los destinos de la previsión social. (Idem).

De un modo sintético, podemos caracterizar esta reforma como una transformación estructural del régimen de jubilaciones y pensiones, privatizándose parte del sistema e

incrementándose las exigencias para acceder a los beneficios que han sido disminuidos en su monto.

A nuestro juicio, esa transformación se ha cumplido adecuando las estructuras del sistema al orden privatizador imperante, procediéndose desde un perfil maquiavelista en cuanto a que "el fin justifica los medios", puesto que la 'eficiencia' del sistema parece estar determinada por logros económicos ideales, los que se alcanzan a costa de los más débiles que pasan a quedar desprotegidos. El factor macroeconómico aparece como la meta a alcanzar y la solidaridad aparece desplazada por el pensamiento liberal que no escatima recortes para llegar a ella.

## CAPITULO V

### Excluidos de la Seguridad Social

A partir de las transformaciones en el ámbito económico, político y social que se vivieron a nivel mundial desde la década del 70, afectando directamente la totalidad de la vida social es que, como hemos dicho anteriormente comienza a regir el llamado Capitalismo Tardío. Se establece un régimen de acumulación flexible, mediante una reestructuración del mercado de trabajo, a través de estrategias de flexibilización laboral, que como indicábamos otorgaron un papel protagónico a lo económico limitando las garantías sociales y aumentando conjuntamente, el número de individuos excluidos de las protecciones sociales. *“El capitalismo tardío transitando por un régimen de acumulación flexible, reestructura el mercado de trabajo, sea alterando la relación entre excluidos / incluidos, sea introduciendo nuevas modalidades de contratación, sea creando nuevas estratificaciones y nuevas discriminaciones entre los que trabajan (sexo, edad, color, etnia).”* (Netto; 1996: 92)

Con un Estado mínimo en lo social, es el mercado quien comienza a determinar la vida cotidiana familiar y social de los individuos, dejando desprotegidos a todos aquellos que se encuentran fuera del campo del trabajo formal. Sumado a esto, es necesario remarcar que el proceso productivo progresivamente más flexible, genera, paulatinamente, un mayor número de excluidos del trabajo.

Señala Castel, que el trabajo es un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social, fundado en esta afirmación, plantea la existencia de una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en división social del trabajo, la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que resguardan a lo individuos ante los riesgos de la existencia. Basado en esta analogía construye lo que él denomina zonas de *“cohesión social”*. Por un lado, la asociación *“trabajo estable / inserción relacional sólida”* caracteriza una zona de integración social. Por otro lado e inversamente, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus impactos negativos produciendo la exclusión social o desafiliación. Por último, remarca la vulnerabilidad social caracterizándola como una zona intermedia e inestable que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad. (1997: 15)

Hoy asistimos a la transformación del papel integrador que caracterizó al trabajo en los últimos veinte años. Siguiendo lo planteado por Castel podemos establecer que la característica más perturbadora en la situación actual es la reaparición del perfil de los trabajadores sin trabajo, los cuales ocupan en la sociedad un lugar de *supernumerarios, inútiles para el mundo*, no integrados a la sociedad y con cada vez menos posibilidades de ser integrados.

Desde una mirada histórica podemos decir, que las sociedades han desarrollado formas de asistencia para aquellas personas que no se encuentran aptas para el trabajo y han desarrollado sistemas de seguridad social para la población que sí es apta para hacerlo. En la actualidad, como consecuencia del modelo económico hegemónico es cada vez más numeroso el número de personas que no logran acceder al trabajo a pesar de tener aptitudes para ello, y que por tal motivo no son integrados a los sistemas de seguridad social. Este grupo tampoco logra ser incluido en los sistemas de asistencia para quienes tienen algún impedimento para trabajar, por lo que se encuentran en una franja de la sociedad totalmente desprotegida. “(...) *cambian las formas de concebir la protección social, que se traduce en una reducción drástica de la intervención del Estado y la primacía de la lógica estrictamente individual en el acceso a la protección social*” (Baraibar, 2000: 92)

El nuevo régimen de acumulación flexible, la flexibilización laboral, la pérdida de eficacia del trabajo como integrador social, son las condiciones que promovieron y promueven un proceso de creciente vulnerabilidad social. Las transformaciones en el modelo de acumulación capitalista llevaron a un crecimiento constante del desempleo y de la precariedad laboral, al paulatino deterioro de las condiciones de vida de los individuos, conjuntamente con un aumento sostenido de individuos excluidos de las protecciones sociales estrechamente ligadas a la condición de salariado.

En función de los cambios señalados, en los últimos años presenciamos la discusión y puesta en práctica de diversos programas surgidos en el marco de las formas que en la actualidad adopta la cuestión social, intentando dar respuesta a la situación de los supernumerarios. (Idem: 91).

Nuestro sistema de seguridad social, como ya hemos mencionado tiene una fundamentación esencialmente bismarkiana, es decir que sus beneficios se encuentran ligados prioritariamente a la pertenencia al mercado de trabajo formal. Por estos motivos, la capacidad del sistema de cumplir con sus objetivos básicos es totalmente dependiente de la situación global del empleo en el país.

Desde una visión histórica del sistema de seguridad social en nuestro país, podemos afirmar que si bien hasta la década del '70 existió una notoria tendencia a la ampliación de los beneficiarios, incorporando a diversos sectores de trabajadores, a partir de esa década se comienza a notar una restricción de los mismos. Este hecho coincide con la tendencia general que tomaron las políticas sociales en ese período, que como marca Alejandra Pastorini (1995), se da un retiro del Estado y conjuntamente una reducción del gasto público destinado a este tipo de políticas. Entendemos, por lo tanto, que casi de forma general se ha dado una incorrecta adecuación de las políticas sociales a los cambios económicos y sociales ocurridos en las últimas décadas con la instauración de neoliberalismo.

Siguiendo los planteamientos de Potyara Pereira, podemos decir que con la ofensiva neoliberal en el ámbito de la seguridad social se percibe la *“(...) descalificación y la destrucción de la vertiente no contractual y distributiva del sistema, acompañados de una fuerte valorización del esquema de seguro.”* (2000: 153). Este hecho según la autora conlleva a que *“(...) considerables sectores de la población, que no están insertos en el mercado de trabajo o que no poseen capacidad para contribuir con el sistema de previsión, quedaran a merced de la atención selectiva, focalizada, y precaria de la protección social pública y de la incierta caridad privada.”* (Idem)

La selectividad que ha caracterizado históricamente a la seguridad social al incluir únicamente al trabajador formal, actualmente representa una gran restricción de la política, ya que si bien en otros momentos podría abarcar a un importante sector de la población, hoy el elevado número de desocupados, trabajadores precarios y trabajadores informales que genera el propio neoliberalismo conduce a que esta política se dirija a lo que podríamos llamar un sector social medio, excluyendo a los sectores más carenciados. Como afirma Alejandra Pastorini, este hecho sucede en la mayoría de las políticas sociales implementadas por este sistema *“(...) se excluye del foco de atención de las políticas sociales neoliberales, por un lado, a los más pobres, y por otro lado, a los menos pobres. O sea a aquellos que tienen la posibilidad de satisfacer algunas de sus necesidades, quedando de esta forma, como principal población objetivo de las políticas sociales la franja central.”* (Pastorini, A. 1995 : 137).

Basados en un estudio del Instituto Cuesta Duarte – PIT CNT, podemos establecer que durante la década del 90 la desprotección aumentó debido a que la protección a través de la seguridad social es muy normalizada y rígida ante un mercado laboral cuya estructura se ha modificado en las últimas décadas.

Los trabajadores a través de la pérdida de empleo, la precariedad laboral y las reducciones de salarios han sido los más castigados por la política económica neoliberal. Esto conlleva al deterioro de las condiciones de vida y al aumento ilimitado de la pobreza, dado que el trabajo actualmente es la única forma de generar ingresos para la mayoría de la población. Entendemos que la seguridad social, como única política dirigida a la clase trabajadora, no ha dado respuestas concretas a esta situación.

Un claro ejemplo de la falta de adecuación del sistema a la realidad es la reforma que se implementó en Uruguay en los '90 basada en la modificación estructural del sistema Invalidez, Vejez y Sobrevivencia del BPS. En la ley 16.713 no existe mención alguna a la necesidad de incorporar a los sectores excluidos. Por el contrario, los motivos de la reforma giraban en torno a preocupaciones financieras y objetivos macroeconómicos. No se realizó para su elaboración un análisis de los cambios sociales, ni de las tendencias y transformaciones en el mercado de trabajo.

Teniendo en cuenta las transformaciones vividas por el mundo del trabajo, consideramos necesario buscar nuevas alternativas de seguridad para el cada vez más masivo número de personas que no logran acceder a los derechos económicos y sociales brindados por el sistema de seguridad social por no conseguir incorporarse al mercado de trabajo formal, ya que si se sigue condicionando la obtención de estos derechos únicamente a formas de empleo formal se desprotege a un cada vez más significativo sector de la población. Es inminente plantearse la necesaria puesta en práctica de una seguridad social con las bases del informe Beveridge: es decir cobertura universal de todos los riesgos sociales a toda la población independientemente de su integración dentro del mundo del trabajo formal.

Pero se advierte que, todo intento de transformar la realidad de la creciente exclusión, debe considerar que esta se nutre de dos vertientes paralelas, por un lado el desempleo y las diversas formas del trabajo no registrado que se retroalimentan a la vez en las fuentes del capitalismo neoliberal y de la globalización económica, y por otra parte la corriente financiera que, dirigida por los organismos internacionales, como FMI o BM, modelan directamente la minimización cuantitativa y cualitativa de los beneficios de la Seguridad Social.

## **Consideraciones Finales**

A modo de síntesis podemos afirmar que a partir de la década del 70, tanto en nuestro país como en toda América Latina, comienza a perfilarse la instauración de un modelo económico y político neoliberal que termina de establecerse en la década del 90. La implementación de políticas neoliberales trae aparejado un conjunto de reformas dentro del Estado que conllevan a la privatización de empresas públicas, la reducción del gasto público social, reforma administrativa y el desmantelamiento de las estructuras sociales del Estado.

La ofensiva neoliberal, con el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y la focalización de la economía hacia el libre mercado, finaliza con la sociedad basada en el pleno empleo, requiriendo de un proceso más flexible de producción para garantizar la competitividad conjuntamente con la flexibilización laboral. Ésta tiene como eje central la desregulación laboral que minimiza los costos laborales para el empleador y como contrapartida deja desamparados a los trabajadores, provocando la precarización laboral, la disminución de los derechos sociales y el aumento del trabajo informal.

Del análisis y recuento histórico que hemos desarrollado en éstas páginas surge con claridad que la Seguridad Social no es ajena a los procesos y transformaciones vividas por el conjunto de las políticas sociales, como consecuencia de la evolución del sistema económico imperante.

El sistema de Seguridad Social en el Uruguay a estado caracterizado por una evolución tendiente a la inclusión constante de beneficiarios, que se extendió paulatinamente desde fines del siglo XIX hasta los años setenta, determinada en términos generales por un sesgo bismarkiano que sólo será abandonado puntualmente mediante la universalización de algunos beneficios, casi siempre en tiempo electoral. Como ejemplo de este hecho podemos mencionar la recientemente sancionada ley 17.758 que extiende el derecho a las Asignaciones Familiares a todas las personas desocupadas.

A partir de la concreción de la primera reforma, sancionada en 1979, se toma un camino marcado por la motivación financiera o macroeconómica, característica que se acentúa en la reforma de 1995 con resultados inciertos, ya que la realidad parece demostrar que las transformaciones aplicadas han requerido un incremento en la asistencia fiscal, conjuntamente con un significativo aumento de las exigencias para acceder a los beneficios de la seguridad social, mientras que se deterioran las condiciones del trabajo.

No se aprecia en la última reforma implementada la preocupación de la ampliación de la cobertura a los sectores históricamente marginados de la seguridad social, al tiempo que no se han logrado superar las disfunciones que invocaban los reformadores. *“(…) la pretendida mejora de la situación financiera del sistema no esta demostrada, estudios recientes han cuestionado que la reforma provoque una menor participación del Estado en el financiamiento del régimen. Lo único probado es que la reforma ha tenido como consecuencia una necesidad de mayor financiamiento del Estado, un mayor déficit fiscal y endeudamiento público”*. (Instituto Cuesta Duarte PIT – CNT, 2000: 134)

Por otra parte se evidencia que la economía globalizada que impera hoy en el mundo, conjuntamente con las reglas del capitalismo neoliberal, han llevado en la llamada 'Periferia Capitalista' en la que se ubica Uruguay, a una realidad en la que los ricos, dejan de necesitar a los pobres generando una masa desprotegida que para subsistir depende del trabajo temporal, la ocupación precaria, la actividad sin registro, el subempleo, etc.

Las consideraciones que hemos expresado anteriormente nos imponen concluir en que, si se pretende que la seguridad social además de su objetivo de asegurar diversos riesgos, cumpla sus roles de integración social, de distribución del ingreso y de desarrollo económico y social, se le otorgue una mirada que necesariamente traspase los aspectos financieros, contemplando las transformaciones ocurridas globalmente en la economía, el mercado laboral y la sociedad; Con el propósito de revertir la realidad que hemos presentado en este trabajo en el cual el perfil neoliberal del sistema, ha alcanzado las estructuras del Estado para redimensionarlo en un claro intento de llevarlo, mediante recortes o privatizaciones, a una expresión mínima que le asigne un rol funcional al mercado: asegurar el mantenimiento del orden social y la integridad de la propiedad privada.

Históricamente las políticas sociales han sido funcionales a la actividad del Estado. Actualmente estas son estrictamente condicionadas por las directivas de los organismos internacionales de crédito, FMI, BM, etc. lo que nos lleva inevitablemente, delante de las perspectivas futuras, a cuestionarnos acerca de las posibilidades reales de nuestros gobiernos, si así se lo propusiesen, de implementar políticas sociales que atiendan el fondo de los problemas, que vayan más allá del asistencialismo y que impliquen necesariamente una profundización del gasto público.

Castel ilustra la actualidad afirmando que está *“(…) marcada por una conmoción que recientemente ha afectado a la condición salarial: el desempleo masivo y la precarización de las situaciones de trabajo, la inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir estos estados, la multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una*

*posición de supernumerarios, inempleables, desempleados o empleados de manera precaria, intermitente.*” (1997:13). Finalmente consideramos necesario remarcar que la solución de estos problemas sociales surgidos como consecuencia de la evolución del neoliberalismo, la superación de las manifestaciones actuales de la cuestión social, no van a resolverse mediante la mera aplicación de políticas sociales, sino que estos cambios deberán sustentarse en un giro sustancial de la política económica aplicada en la actualidad. Es imprescindible entender el estrecho vínculo de las políticas sociales y las económicas, dado que los rasgos que las caractericen dependerán inexorablemente de las bases económicas implementadas por los diversos gobiernos.

*“Han sido necesarios largos siglos de sacrificios, sufrimientos y presiones continuas para que el trabajador haya podido, primero, implicarse directamente en su tarea y, después, conservar sus derechos con respecto a ella hasta el punto de definir un estatuto constitutivo de su identidad social. Sin embargo, en el momento mismo en que la ‘civilización del trabajo’, fruto de este proceso secular, parecía consolidada bajo la hegemonía del salariado y con la garantía del Estado Social, el edificio así construido ha empezado a tambalearse, haciendo que resurja la vieja obsesión popular de ‘vivir al día’: en adelante, el futuro está marcado por el sello de lo aleatorio.”* (Castel, 1997)

## **Bibliografía**

ASESORÍA ECONOMICA Y ACTUARIAL DEL BPS; *Evolución histórica del Sistema de Seguridad Social en Uruguay*. En La Seguridad Social en el Uruguay de hoy. Una visión social. Representación de los Trabajadores en el BPS / Uruguay. La República. Montevideo, 1997.

BARAIBAR, Ximena; *Algunas vinculaciones entre los procesos de exclusión social y los cambios en el mundo del trabajo*. En Serviço Social & Sociedade Nº 65, Seguridade social e cidadania, Cortez Editora, 2001.

-----; *Aptitud e inaptitud para el trabajo: transformaciones en los sistemas de protección social*. En Serviço Social & Sociedade Nº 72, Cidade, proteção e controle social, Cortez Editora, 2000.

BARRAN Y NAHUM; *Battle, los Estancieros y el Imperio Británico*. Tomo II. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay, 1981.

BEHRING, Elaine R; *La nueva condición de la política social*. En: La Política Social Hoy. Borgianni, Elisabete; Montañó, Carlos (organizadores). Cortez editora. Sao Paulo, Brasil, 2000.

BRUNI, Jorge, LAGOMARSINO, Gabriel; *La posición del movimiento sindical uruguayo ante la reforma de la Seguridad Social*. . En: La seguridad social en América Latina: reforma o liquidación. Coordinadores Ensignia, Jaime y Díaz, Rolando. Nueva Sociedad, Venezuela, 1997.

CAETANO, Gerardo, RILLA, José; *Historia contemporánea del Uruguay moderno. De la colonia al MERCOSUR*. CLAEH, Editorial Fin de Siglo. Uruguay, 2001.

CASTEL, Robert; *La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado*. Paidós. Buenos Aires, Argentina, 1997.

COLOTUZZO, Luis; *La Seguridad Social en Uruguay*. En La Seguridad Social en el Uruguay de hoy. Una visión social. Representación de los Trabajadores en el BPS / Uruguay. La República. Montevideo, 1997.

DE MARTINO, Mónica; Políticas Sociales y familia. Estado de bienestar y neo – liberalismo familiarista. S/D.

DE PAULA TEIXEIRA, Andréa; *Previdência social, revolução passiva e contra-reforma*. Texto presentado en la III Conferencia Internacional de Estudios Gramscianos. Universidad de Puebla, México, 2003.

DE SIERRA, Gerónimo; *Consolidación y crisis del 'capitalismo democrático' en el Uruguay*. FCU, Ficha N° 226, Montevideo, 1979.

ESPING – ANDERSEN, Gosta; *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Edicions Alfons el Magnanim. Valencia, España. 1993.

FALEIROS, Vicente de Paula; *Las funciones de la política social en el capitalismo*. En: La Política Social Hoy. Borgianni, Elisabete; Montañó, Carlos (organizadores). Cortez editora. Sao Paulo, Brasil, 2000.

FILGUEIRA, Carlos, FILGUEIRA, Fernando; *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Arca, Montevideo, Uruguay, 1994.

FLEURY TEIXEIRA, Sonia María; *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. FIOCRUZ, Río de Janeiro, 1994.

INSTITUTO CUESTA DUARTE DEL PIT – CNT, EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BPS; *Informalidad y seguridad social en Uruguay*. Montevideo, 2000.

LAURELL, Asa Cristina; *Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo*. En: La Política Social Hoy. Borgianni, Elisabete; Montañó, Carlos (organizadores). Cortez editora. Sao Paulo, Brasil, 2000.

LO VUOLO, Rubén; *Economía global y nuevas políticas de sostenimiento de los ingresos como base de un nuevo consenso económico y social*". Mimeo.

-----; *El enfoque del Banco Mundial en el sector de la seguridad social. ¿Una alternativa para los países del Cono Sur?*. En Desafíos de la Seguridad Social. Filguira, Carlos; Midaglia, Carmen, Petersen – Thumser, Jens (compiladores). CIESU – DSE. Montevideo, Uruguay, 1997.

MIDAGLIA, CARMEN; *Reflexiones sobre el tratamiento de la reforma social*. En Desafíos de la Seguridad Social. Filguira, Carlos; Midaglia, Carmen, Petersen – Thumser, Jens (compiladores). CIESU – DSE. Montevideo, Uruguay, 1997.

MOTA, Ana Elizabete; *Cultura da crise e seguridade socia. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. Cortez Editora, São Paulo, 1995.

-----; *Seguridade social*. En Serviço Social & Sociedade Nº 50, Año XVII, O Serviço social no século XXI, Cortez Editora, 1996.

MURRO, Ernesto; *Una visión crítica de las reformas privatizadoras y la necesidad de reformas progresistas en América Latina*. Proyecto realizado en el marco del Acuerdo de Cooperación Internacional de España y OIT, financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales de España, promovido por las Oficinas de OIT de actividades para los Trabajadores (ACTRAV) y Regional para las Américas. San Pablo, 2003.

NAHUM, Benjamin; *Crisis política y recuperación económica. 1930 – 1958*. Ediciones de la Banda Oriental. Buenos Aires, 1998.

NETTO, José Paulo; *Capitalismo Monopolista y Servicio Social*, Editora Cortez, São Paulo, 1997.

-----; *Transformações societárias e Serviço Social*. En Serviço Social & Sociedade Nº 50. Año XVII, O Serviço social no século XXI, Cortez Editora, 1996.

PAPADOPULOS, Jorge; *Seguridad social y política en el Uruguay*. Ciesu, Montevideo, Uruguay, 1992.

PASTORINI, Alejandra; *La cuestión social y sus alternativas en la contemporaneidad*. En: Temas de Trabajo Social: debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. FCS – DTS, Montevideo, 2001.

-----; *¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría “concesión-conquista*. En: La Política Social Hoy. Borgianni, Elisabete; Montañó, Carlos (organizadores). Cortez editora. Sao Paulo, Brasil, 2000

-----; *Políticas Sociales y Servicio Social en el escenario neoliberal*. Texto extraído de la Tesis de Maestría en Servicio Social. URFU, 1995.

-----; *La articulación entre público y privado*. En: Revista de Trabajo Social. Montevideo, Uruguay. Año XIII - Nº 15, 1999.

PEREIRA, Potyara; *La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social*. En: La Política Social Hoy. Borgianni, Elisabete; Montaña, Carlos (organizadores). Cortez editora. Sao Paulo, Brasil, 2000.

SALDAIN, Rodolfo; *Reforma jubilatoria. El nuevo modelo previsional, Ley Nº 16.713*. Fundación de cultura universitaria. Montevideo, 1995.

-----; *Síntesis del Social Welfare en Uruguay. S/E*. Montevideo, 1987.

-----; *Características y funciones de los sistemas de Seguridad Social en América Latina*. En Desafíos de la Seguridad Social. Filguira, Carlos; Midaglia, Carmen, Petersen – Thumser, Jens (compiladores). CIESU – DSE. Montevideo, Uruguay, 1997.

SPOSATI, Aldaíza; *Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania*. En Serviço Social & Sociedade Nº 55, Cortez Editora, 1997.

VALLCORBA, Martín; *La reforma de la seguridad social en Uruguay*. En: La seguridad social en América Latina: reforma o liquidación. Coordinadores Ensignia, Jaime y Díaz, Rolando. Nueva Sociedad, Venezuela, 1997.

ZUBILLAGA, Carlos; *El Batllismo: una experiencia populista*. En: El Primer Batllismo. Cinco enfoques polémicos. CLAEH, Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay, 1991.