

**D**EPARTAMENTO DE  
CIENCIA POLÍTICA  
**F**ACULTAD DE CIENCIAS  
SOCIALES  
**U**NIVERSIDAD DE LA  
REPÚBLICA  
**M**ONTEVIDEO,  
URUGUAY.

**Carmen Midaglia, Florencia Antía,  
Fabricio Carneiro, Marcelo  
Castillo, Guillermo Fuentes y Belén  
Villegas Plá**

**Orígenes del bienestar en  
Uruguay: explicando el  
universalismo estratificado**

**DOCUMENTO ON LINE N° 01/2017**

documentos  
de trabajo



**Orígenes del bienestar en Uruguay: explicando el universalismo estratificado**

Carmen Midaglia  
Floencia Antía  
Fabricio Carneiro  
Marcelo Castillo  
Guillermo Fuentes  
Belén Villegas Plá

## 1. Introducción

Los diferentes estudios sobre regímenes de bienestar en América Latina han tendido a ubicar a Uruguay como un ejemplo de “*welfare* maduro” en relación al resto de la región, y generalmente compartiendo espacio en las diferentes tipologías con Argentina, Chile y Costa Rica. Las principales características que asumieron estos casos fueron sintetizadas por algunos autores como Fernando Filgueira (1998) bajo el rótulo de “Universalismo Estratificado”.

Esta clasificación utiliza la noción de universalismo para describir a países que, hacia la mitad del siglo XX, habían logrado alcanzar altos niveles de cobertura e institucionalización de los principales servicios públicos (salud, seguridad social y educación) en relación al contexto regional. Esta configuración no se debió, en líneas generales, a una opción política deliberadamente orientada a la universalidad de las prestaciones. Estos países desarrollaron políticas sociales fuertemente estratificadas, que coincidiendo con un proceso de creciente industrialización – y por ende mayores niveles de empleo formal y de sindicalización – lograron incorporar a grandes porciones de población.

La construcción de los regímenes de bienestar en América Latina ha sido objeto de múltiples estudios y discusiones académicas, pero buena parte de las mismas se han concentrado en determinar cuáles fueron las principales características que estos modelos asumieron a lo largo y ancho de la región. Un segundo punto de discusión, ha girado en torno a las diferencias y similitudes de estos casos con los modelos construidos en los países altamente industrializados, bajo el supuesto de que América Latina en su conjunto presenta ciertas particularidades que la hacen diferente a los casos europeos y anglosajones en general, que incluso cuestionan la validez para esta región el rótulo “Estado de Bienestar”. Entre estos estudios, destaca el elaborado por Gough y Wood (2004), quienes identifican en estos casos una familia diferente a la de los Estados de Bienestar, caracterizada por el predominio de estructuras y mecanismos informales en la distribución de bienes sociales. De ahí que el calificativo “protección” se hizo extensivo en la región para indicar la configuración de estructuras peculiares e incompletas de bienestar<sup>1</sup>.

Sin embargo, son bastante más escasos los trabajos que intentan explicar los procesos de economía política que terminaron definiendo la configuración de los sistemas de protección social en América Latina. Este tipo de análisis cobra especial interés en contextos como el uruguayo, caracterizado por una fuerte estabilidad en sus instituciones tradicionales de bienestar, que incluso han logrado resistir diferentes eventos que son identificados por la literatura de *welfare* y cambio institucional, como promotores de modificaciones estructurales o sustantivas, como golpes de Estado, fuertes crisis económicas o cambios en la conducción del gobierno.

---

<sup>1</sup> América Latina se caracteriza por consagrar regímenes incompletos de bienestar (conjunto de políticas sociales institucionalizadas centradas en el mercado de empleo), debido esencialmente a los significativos niveles de informalidad laboral existentes en la región. Por esta razón, se tienden a calificar sus políticas sociales en términos de protecciones de distinto alcance. En este trabajo se utilizarán como sinónimos: régimen, Estado, sistema o esquema de bienestar y de protección, de forma de indicar que Uruguay, pese a la amplia cobertura de sus servicios sociales, dejó al margen de las intervenciones públicas a segmentos específicos de población, como los trabajadores rurales, los informales o las personas dependientes.

Partiendo de este punto, la pregunta de investigación de este trabajo es la siguiente: ¿Cómo se procesó la construcción de un esquema de Universalismo Estratificado en Uruguay? Dicho de otro modo: ¿Cuáles fueron los procesos político-institucionales que incidieron en la construcción y consolidación de un esquema de protección social con amplia cobertura, pero al mismo tiempo fuertemente estratificado?

Para responder a esta pregunta, se propone realizar un estudio histórico, de corte cualitativo, que parte de la identificación de aquellas condiciones político-institucionales que facilitaron la aprobación de las principales normativas en tres áreas (empleo y asistencia; salud y seguridad social), los actores involucrados (político-partidarios, sindicales y empresariales), sus intereses, y su capacidad de incidir en los proyectos de reforma planteados. Importa señalar que las arenas de políticas públicas que se constituyen en el “núcleo duro” del bienestar y que inciden en el conflicto distributivo de las sociedades modernas, son aquellas asociadas a los servicios laborales. Esta apreciación teórica-empírica justifica las tres áreas seleccionadas para el estudio (empleo y asistencia considerados de forma conjunta; servicios de salud y de seguridad social, y las políticas de retiro de los trabajadores).

A esto se agrega, reforzando los criterios de selección de áreas, que otras de las políticas públicas estratégicas para mejorar las condiciones de vida, como la educativas, se constituyen en un campo de disputa conceptual, en el intento de identificar a qué categoría de política pública pertenecen<sup>2</sup>.

El argumento que sostiene el trabajo, a partir de los postulados del Institucionalismo Histórico, es que las reformas sociales en Uruguay en los inicios de la década de 1940 (período en que se innova y expanden una serie de políticas esenciales de bienestar), fueron resultado de una coyuntura crítica que definió las características centrales, previamente enunciadas, del sistema de bienestar nacional. Como establece la literatura, la apertura de una coyuntura crítica determina la existencia de “capacidad de agencia”, es decir, que los actores involucrados en las diversas arenas de políticas públicas tienen la posibilidad de construir diferentes arreglos institucionales.

En el caso uruguayo, este proceso no fue utilizado por los actores de la época para introducir transformaciones radicales de las lógicas existentes (en la mayoría de los casos radicadas en la órbita privada, o como arreglos corporativos como las prestaciones de salud y seguridad social), sino que por el contrario, las mismas fueron reconocidas e institucionalizadas desde el aparato estatal. Posteriormente, las sucesivas revisiones sectoriales siguieron reproduciendo estas lógicas de funcionamiento, reflejando una fuerte dependencia de la trayectoria pasada (*path dependence*).

En Uruguay, el Estado había comenzado a hacerse cargo de ciertas funciones de producción y regulación de bienes y servicios sociales desde los primeros años del siglo XX, ya sea en respuesta a demandas o necesidades aisladas, o en atención a objetivos generales vinculados a la conformación de “la Nación” (Filgueira, 1994). Pero no será hasta inicios de la década de 1940, que comienza a instalarse en el país la concepción de

---

<sup>2</sup>Las políticas educativas, en particular a nivel primario y secundario, no forman parte de las principales clasificaciones internacionales sobre *welfare*, en la medida que estas prestaciones forman parte de las funciones secundarias esenciales de los Estados modernos. No obstante, algunas tipologías de políticas sociales en América Latina, las incluyen debido a que la presencia de estos servicios en el territorio es indicativo de la presencia del aparato estatal, y del cumplimiento de algunas inversiones públicas básicas.

un sistema de bienestar social, que empezó a institucionalizarse y ampliar su cobertura a partir de 1943, primero con la creación por ley de los Consejos de Salarios, y de forma complementaria, con la instalación de un régimen de asignaciones familiares, la regulación de la provisión de servicios de salud por parte de actores privados sin fines de lucro, y la universalización de las jubilaciones y pensiones.

El presente documento se organiza de la siguiente manera: primero se realiza un recorrido por los diferentes enfoques y categorías utilizadas por la literatura para analizar la caracterización de los regímenes de bienestar en América Latina, prestando particular atención a la noción de universalismo estratificado. En segundo lugar, se desarrolla el marco teórico y el argumento general construido para la identificación del proceso de consolidación del esquema de bienestar uruguayo. En la tercera sección, se presentan los tres sectores de política seleccionados (empleo y asistencia, salud y seguridad social) a partir de las dimensiones de análisis desarrolladas en el marco teórico. Cabe precisar que el área de asistencia se expone en un ítem específico, pese a enmarcarse en el ámbito laboral, por la consolidación que adquiere esa arena de política pública. Finalmente, se exponen las reflexiones finales que pondrán en consideración los hallazgos y potenciales líneas o preguntas para futuras investigaciones y trabajos.

Esta investigación se desarrolló sobre la base de un estudio en profundidad de un caso-país, relativo a la construcción de su sistema de bienestar-protección, a mediados del siglo XX. Simultáneamente, se exploró la variación al "interior del caso"<sup>3</sup>, mediante el análisis de las diferentes trayectorias de reforma en tres arenas de política social seleccionadas (trabajo, asistencia, salud y seguridad social). El estudio se basó en diversas fuentes de información, que incluyó el relevamiento de datos primarios (en particular las leyes y decretos relevantes del período estudiado), la prensa de la época (1940-1960), así como las publicaciones de actores sociales y políticos relevantes (la Cámara de Industrias del Uruguay, la Asociación Rural del Uruguay, la Federación Rural del Uruguay, la Unión Industrial Uruguaya, el Sindicato Médico del Uruguay y los Partidos Comunista y Socialista). Asimismo, se llevó a cabo un relevamiento de los debates parlamentarios respecto algunas de las leyes sociales centrales y sus antecedentes. Ello se acompañó con otras fuentes secundarias, en particular, estudios históricos del período.

## **2. Explicaciones de los orígenes de la protección social en América Latina**

### 2.1 Origen y desarrollo de los sistemas de protección social en América Latina

Se pueden señalar dos explicaciones predominantes acerca del origen del Estado de Bienestar en América Latina. Una primera, que podemos denominar como de "anticipación", explica el surgimiento de la protección social en la región como un producto de decisiones de las élites, que se adelantaron a las presiones de los actores sociales y generaron expansiones de políticas sociales estratégicas, como un mecanismo de cooptación de grupos de presión, en busca de un mayor control político (Malloy, 1979).

Al respecto Mesa-Lago (1989) sostiene que los orígenes del bienestar en Latinoamérica se plantearon en respuesta a los sectores mejor organizados y con mayor poder relativo, como los militares, judiciales y empleados públicos, para después extenderse a la clase media, y por último, a los sectores con mayor nivel de acción colectiva de la clase trabajadora. La secuencia de la expansión reproduce entonces la capacidad organizacional

---

<sup>3</sup>Véase George y Bennett (2005) y Gerring (2007).

y la distribución de poder de los actores en la sociedad. Pero ese desarrollo no puede entenderse sólo como el resultado de un Estado pasivo frente a la demanda de grupos organizados, sino que muchas de estas políticas se iniciaron “desde arriba” como mecanismos de control y cooptación de los movimientos de trabajadores y de la clase media urbana (Segura-Ubierno 2007:27. Véase también Collier y Collier, 1991).

En esta explicación, la generación de universalismo en el bienestar social fue producto de un “proceso de modernización conservadora” (Filgueira 1998; 2005; 2013; Barrington Moore, 1966) donde predominó la función de control por sobre los horizontes de emancipación de la moderna política social, esto es: se amplía el sector formal de la economía fortaleciendo a los sindicatos, se produce el nacimiento de la democracia de masas de la cual se deriva una ampliación de las esferas de generación de expectativas (educación, seguridad social, salud), urbanización (industrialización) y un cambio en la constelación de actores involucrados en las decisiones políticas. De esta manera, el sistema político contiene y tramita públicamente el conflicto distributivo.

La “governabilidad” –entendida como estabilidad política relativa del Estado nacional - históricamente dependió de la habilidad de las élites para mantener unidad, mediante la incorporación parcial de los sectores medios urbanos y asalariados, y la desactivación de la conflictividad en el ámbito rural (Andrenacci y Repetto, s/d).

En cambio, una segunda versión acerca del origen de la protección social en la región enfatiza el rol de las presiones de los actores sociales y los intereses políticos y económicos por la continuidad del régimen democrático. Esta es una de las explicaciones más aceptadas acerca del desarrollo del Estado de Bienestar en países desarrollados, y ha sido aplicada con algunas modificaciones al contexto latinoamericano. La hipótesis principal de esta literatura es que cuanto más cercana sea la relación entre los partidos de izquierda y el movimiento sindical, más universal será la política social y mayor regulación existirá en el mercado de trabajo, dando como resultado lo que se ha denominado Estado de Bienestar Socialdemócrata (Stephens, 1979; Korpi, 2000).

Esta teoría centrada en los recursos de poder –*power resource theory* (PRT)- supone que las relaciones en el mercado de trabajo son la base de la estratificación social en la sociedad, y que aquellos menos privilegiados en el reparto de recursos de poder buscarán mediante la acción colectiva, expresada en partidos y sindicatos, modificar las condiciones y resultados de la distribución de mercado. En su trabajo ya clásico, Esping-Andersen (1990) modifica esta tesis prestando atención a las coaliciones de clase para explicar la expansión de los programas sociales. Concretamente su argumento se centra en identificar la alianza entre partidos agrarios y partidos socialdemócratas, específicamente en Suecia, y la incidencia que ha tenido esta coalición en la construcción de Estados de Bienestar más amplios. La alianza tuvo lugar en una fase específica de la acumulación capitalista (crisis de 1929), y la misma deberá recrearse en distintas circunstancias socioeconómicas, con diversos actores sociales y políticos, de manera de consolidar y modernizar las políticas de bienestar.

Las coaliciones de clases permiten a Esping-Andersen resolver las críticas a la teoría de recursos de poder, que consideraban la movilización del proletariado como la causa más importante de la expansión del Estado de Bienestar, sin prestar atención a que si bien el proletariado era numéricamente importante en algunos países industrializados – sobre todo en comparación con los menos industrializados – aún constituía un minoría dentro

de la sociedad, y se tornaba incapaz por sí sólo de expandir los programas sociales; y para ello requería del apoyo electoral de otros grupos sociales. De esta manera, las propuestas sociales impulsadas debían contemplar las expectativas de los grupos de población, generalmente estratos medios, que participaban de esa coalición política.

Si bien la expansión del Estado de Bienestar en Europa ha sido explicada a partir de las alianzas entre sindicatos y partidos de base obrera (Partidos Laboristas), existen suficientes argumentos históricos y empíricos para que este marco teórico no sea del todo aplicable al contexto latinoamericano. La industrialización tardía nunca produjo un sector industrial tan extenso e importante como en las democracias industrializadas, lo cual resultó en mercados laborales mucho más fragmentados (Huber y Stephens, 2012: 28). Por otro lado, la movilidad del capital y la presión de los mercados internacionales en la región, limitaron la autonomía estatal presente en los proyectos socialdemócratas de Europa (Roberts, 2008). Debido a estos legados, los partidos latinoamericanos de base sindical no pudieron contar con el apoyo político de una fuerza obrera organizada que sirviera de contrapeso a la estructura del capital. La inestabilidad del régimen democrático por la disputa entre las elites económicas y políticas, y los sistemas de partidos generalmente fragmentados, también conspiraron en contra de una alianza sólida entre sindicatos y partidos políticos, con capacidad de tramitar demandas de distribución económica.

Mientras que en Europa la democracia ha sido una constante durante los procesos de emergencia y consolidación del Estado de Bienestar, en América Latina la continuidad del régimen democrático ha variado radicalmente entre países. Por ésta razón, las explicaciones que aplican la PRT en la región toman a la democracia como una variable explicativa de importancia. En ese sentido, Segura-Ubierno (2007) distingue dos caminos en el surgimiento del *welfare* entre los casos que obtuvieron un mayor desarrollo en ese plano. Un primer camino, seguido por aquellas naciones con condiciones económicas favorables y un modelo de crecimiento cerrado, en donde la existencia de democracia o alternativamente de movimientos de izquierda-obrera favoreció el surgimiento de la protección social. Un segundo camino transitado por algunos países latinoamericanos, supone un nivel de desarrollo bajo y cierta apertura económica, donde la existencia de democracia en conjunto con los movimientos de izquierda-obrera fueron factores necesarios para dar origen a la protección social.

En línea con esa explicación Huber y Stephens (2012) encuentran una fuerte relación de la democracia y la fortaleza de los partidos de izquierda con la expansión del gasto social. La democraciaificaría como una precondition para que los partidos de izquierda accedan a parcelas de poder en la toma de decisiones asumiendo posturas a favor de la distribución económica (Huber y Stephens 2012:148).

## 2.2 Tipologías de sistemas de bienestar en América Latina

Como fue señalado, una de las clasificaciones más influyentes sobre los Estados de Bienestar en América Latina es la de Filgueira (1998), que construyó una tipología sobre los Estados Sociales regionales para el período 1930-80, en base a una combinación amplia de herramientas conceptuales, entre las que figuraron categorías de análisis de Esping-Andersen y los estudios latinoamericanos sobre bienestar. Dicha tipología clasifica a Chile, Uruguay y Argentina como países de universalismo estratificado, en los cuales la mayor parte de su población accedía a la educación primaria (en tanto política

general) y a los sistemas de seguridad social y servicios de salud, pero en relación a estos últimos, se constataban fuertes diferenciaciones en el tipo de protecciones recibidas según la posición ocupada en el mercado formal de empleo.

Los casos de Brasil y México conforman un segundo grupo de regímenes de bienestar, los “duales” en términos de Filgueira, en los que se da un acceso casi universal a la educación primaria, y una cobertura estratificada en los servicios de salud y de seguridad social, con importantes heterogeneidades territoriales. Finalmente, el autor identifica regímenes excluyentes en países como República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador. Esos países presentaron elitismo en la cobertura de la seguridad social y en las prestaciones de salud, y dualismo en materia de educación.

Una de las virtudes de esta tipología es que identifica una diferenciación de los esquemas de bienestar al interior de América Latina, algo no común en otras clasificaciones, que igualmente conviene repasar brevemente. Una de las tipologías pioneras es la realizada por Mesa-Lago (1989) que identificó tres conjuntos de países de acuerdo al momento histórico en que desarrollaron sus políticas de seguridad social. Los países pioneros establecieron estos sistemas en la década del veinte e inicios del treinta del siglo XX (Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil); los del el grupo intermedio, compuesto por Colombia, Ecuador, Perú y Costa Rica entre otros, construyeron sus sistemas de seguridad social en las décadas del cuarenta y cincuenta, caracterizados por una menor cobertura, pero también menor estratificación; y finalmente los países tardíos, que recién introdujeron este tipo de programas sociales hacia finales de los sesenta (Mesa Lago, 2004).

Por otra parte, Huber y Stephens (2005), acordando con la tipología presentada por Filgueira, coincidieron en que la cobertura del sistema de seguridad social, el de salud y las políticas educativas, junto con la extensión del gasto en esas áreas, son características relevantes para establecer una clasificación de los regímenes de bienestar. A pesar de ello, Huber y Stephens realizaron una tipología para el período 1970-2001, tomando como variables la cobertura de gasto y la asignación de la inversión social, e identificaron cuatro conglomerados con grados descendentes de cobertura y esfuerzo social. Pretendieron identificar regímenes de bienestar exitosos en América Latina, y concluyeron que Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay son los países que alcanzaron los mejores resultados en sus políticas sociales, atendiendo sus bajos porcentajes relativos de pobreza e inequidad, y sus altos niveles de capital humano, gasto social como porcentaje del PBI y la asignación de beneficios de una manera progresiva. Al mantener un Estado Social estratificado y de naturaleza contributiva, la apropiación de las rentas generales es diferencial (estratificada), y por ende se construye una ciudadanía social fuertemente vinculada a la “ciudadanía laboral”.

Finalmente, Segura-Ubierno (2007) realiza un índice de bienestar que diferencia entre países de acuerdo al gasto social y la cobertura para el periodo 1973-2000, clasificando aquellos países con un alto esfuerzo social – Uruguay, Argentina, Chile, Costa Rica y Brasil – y aquellos países con un bajo nivel de gasto social – México, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Paraguay, El Salvador, Perú, República Dominicana y Guatemala – para ese período.

### 2.3 Definiendo el universalismo estratificado

El concepto de universalismo estratificado en materia de bienestar, se basa sobre todo en una constatación empírica y comparada entre los países de América Latina: son regímenes en los que existen un conjunto de servicios sociales, en su mayoría vinculados al mercado formal de empleo, de extensa cobertura, pero que distribuyen bienes públicos con calidades diferenciales de acuerdo a la adscripción ocupacional del beneficiario. No obstante esta apreciación genérica, resulta necesario una definición conceptual más precisa acerca de qué se entiende por universalismo en primera instancia, y su posterior adjetivación como estratificado.

La idea de régimen de bienestar, a diferencia de la de sistema, refiere a *“los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y las familias”* (Esping-Andersen, 2000: 102). La noción de régimen no sólo toma en cuenta los impactos distributivos de las políticas sociales, sino que también incorpora a las instituciones o ámbitos encargados de la protección social. Son esas agencias las que, históricamente, han generado y distribuido bienestar en base a sus niveles diferenciales de participación. El autor construye esquemas interpretativos en los que asocia idealmente diversos grados de mercantilización-desmercantilización, familiarismo-desfamiliarismo y estatismo-residualismo, de acuerdo al predominio de las distintas agencias encargadas de la provisión de este tipo de bienes y servicios sociales.

Al mismo tiempo que asignan recursos, los regímenes de bienestar promueven diferentes niveles de estratificación, protegiendo a los ciudadanos de acuerdo a su posición socioeconómica (Martínez Franzoni, 2006: 14), y se diferencian entre sí porque algunos promueven condiciones distributivas más favorables que otros (Esping-Andersen, 1990).

Las distintas arenas de producción de bienestar no se articulan por sí mismas, sino mediante decisiones tomadas en el marco de interdependencias familiares y las estructuras de oportunidades, en gran medida dadas por los mercados laborales y el formato de inversión pública. Por lo tanto, no necesariamente todas las arenas constitutivas de la matriz de protección van a estratificar en la misma clave, o mejor dicho, en igual forma. En definitiva, para los objetivos de este estudio, es necesario analizar empíricamente si en el caso uruguayo puede identificarse un mismo patrón de Universalismo Estratificado en relaciones laborales, asistencia, salud y seguridad social o, por el contrario, podría identificarse en algunos de estos sectores otro tipo de universalización, quizás en clave de ciudadanía, es decir, sin diferenciación en el tipo de prestaciones sociales ofertadas.

En relación a la definición de universalismo, Pribble (2013) propone un conjunto de criterios que estarían en la base de un modelo de corte universalista, básico e igualitario, y establece parámetros para abordar una evaluación de los avances o reformas hacia ese modelo, entre los que figuran: i) universalidad de cobertura, ii) transparencia y derechos en la asignación (no discrecionalidad), iii) calidad de servicios o magnitud de transferencias con baja segmentación o estratificación, y iv) financiamiento de base equitativa y sustentable.

Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2016) señalan que la construcción del universalismo suele asimilarse únicamente a coberturas masivas, aunque los beneficios sean segmentados. Por otra parte, están quienes equiparan universalismo de manera

estricta con el sistema nórdico socialdemócrata de derechos sociales, dirigidos a toda la ciudadanía y financiados con impuestos generales. La primera definición es poco útil si lo que se quiere es fortalecer el papel de la política social en la reducción de la desigualdad: coberturas de toda la población pero con beneficios segmentados contribuyen a reproducir la desigualdad, o incluso profundizarla. La segunda posición es inapropiadamente maximalista: si la única forma de lograr universalismo supone la instalación de un modelo nórdico, América Latina difícilmente lo logre. Se debe considerar además, que dicho modelo reflejó relaciones de poder entre actores en un momento histórico particular, incluyendo un muy limitado desarrollo del mercado en la provisión de servicios sociales.

En otro trabajo, Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2013) definen el universalismo a partir de resultados obtenidos en tres dimensiones clave: “acceso”, que debe alcanzar a la mayoría de la población; “generosidad”, que incluye calidad; y “equidad”, que supone condiciones iguales entre distintos grupos de la población. *“Las políticas sociales universales son aquellas cuyos resultados alcanzan a toda la población con similares beneficios y suficiente calidad mediante una combinación de instrumentos masivos y de discriminación positiva, haciendo por lo tanto innecesario, sólo opcional, el que la población recurra al mercado”* (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2013: 3).

### **3. Argumento**

Como se planteó anteriormente, si bien en Uruguay, durante las primeras tres décadas del siglo XX, el Estado comenzó a hacerse cargo de ciertas funciones de producción y regulación de bienes y servicios sociales; estas iniciativas respondieron a demandas aisladas en algunos casos, y en otros, a objetivos vinculados a la conformación de una nación, con ciertos grados de cohesión social (Filgueira, 1994; Papadópulos, 1992). No será hasta el comienzo de la década de 1940 que comienza a instalarse en el país la concepción política de un sistema de protección. Dicho sistema se construye y consolida a partir de 1943, con la creación por ley de los Consejos de Salarios, y de forma complementaria: con la instalación de un régimen de asignaciones familiares, la regulación de la provisión de servicios de salud por parte de actores privados sin fines de lucro, y la universalización de la política de retiro. Este esquema de protección era bastante amplio y lograba atender a gran parte de la población, aunque con una fuerte estratificación en el acceso y calidad de los servicios.

El argumento central de este trabajo es que las reformas en torno al año 1943 se procesaron en una coyuntura crítica que definió las características centrales de la trayectoria del sistema de bienestar uruguayo, que en esa etapa se configuró en términos de universalismo estratificado. Las sucesivas reformulaciones o revisiones del esquema de bienestar nacional siguieron reproduciendo los rasgos básicos de estos esfuerzos por crear un esquema de protección social, es decir: un sistema institucionalizado de políticas sociales de amplia cobertura. Nuestro argumento supone que las reformas posteriores generaron una fuerte dependencia de la trayectoria pasada (*path dependence*).

Como señala Filgueira (1994) en el período 1900-1930 se produjo la fundación de los “tres pilares” básicos del Estado Social moderno en Uruguay (educación –con la discusión sectorial sobre la naturaleza de esa política–, salud, y seguridad social). Sin embargo, la expansión de las políticas que se consideran estrictamente sociales, hasta alcanzar una versión prácticamente universal (cobertura masiva e institucionalización de

las prestaciones) así como la configuración de un estilo estratificado de provisión de bienes, se produjo en el marco de la coyuntura crítica de 1943.

Para desarrollar el argumento es necesario definir qué entendemos por coyuntura crítica y dependencia de trayectoria, y sobre todo mediante qué mecanismo lograron reproducirse esas características consideradas centrales del régimen de bienestar en el país.

Uno de los rasgos fundamentales de una institución es su estabilidad, pero también existen momentos en los que esa estabilidad se ve desafiada por circunstancias particulares que incorporan instancias de conflicto que promueven o presionan por cambios en dichas instituciones, o directamente producen la creación de nuevas reglas. Para Collier y Collier, una coyuntura crítica puede ser definida como “... *a period of significant change, which typically occurs in distinct ways in different countries (or in other units of analysis) and which is hypothesized to produce distinct legacies.*” (1991:29-30) Los factores que desencadenan esta situación provienen del entorno político y social, y generalmente consisten en instancias excepcionales como una revolución, un golpe de Estado, una crisis económica, entre las más destacadas. En esos momentos, se producen decisiones que terminan condicionando los desarrollos posteriores de manera determinante en los diversos campos de actuación pública.

Sin embargo, estas conceptualizaciones parecen demasiado restringidas para definir qué tipo de acciones o momentos son considerados válidos o lo suficientemente trascendentes para introducir cambios sustantivos en el sistema político-institucional. En este sentido, parece pertinente incorporar la noción de “ventana de oportunidad” de Kingdon (1995), que la considera como momentos políticos que, si bien alteran la estabilidad, no alcanzan a ser tan rupturistas como las coyunturas críticas. Así, reformas constitucionales, cambios del signo del gobierno después de varios años de hegemonía partidaria, o la generación de amplios pactos sociales o mayorías parlamentarias, también pueden dar lugar a fuertes innovaciones, o incluso retrocesos en materia institucional y en la formulación y gestión de las políticas públicas.

Mahoney en cambio, caracteriza a las coyunturas críticas por “...*the adoption of a particular institutional arrangement from among two or more alternatives. These junctures are 'critical' because once a particular option is selected it becomes progressively more difficult to return to the initial point when multiple alternatives were still available.*” (Mahoney, 2000: 513). Durante este período o proceso, el factor clave es la contingencia, que hace referencia a la incapacidad de las teorías existentes de predecir un resultado específico. De manera que, en un escenario de contingencia, donde aspectos estructurales como los culturales, económicos o ideológicos “relajan” su influencia sobre el comportamiento de los actores, y por ende se abren diversas alternativas de acción<sup>4</sup>, el poder de los actores para reorientar los cambios es mucho mayor que en los momentos anteriores y posteriores a dicha coyuntura.

Soifer (2012) considera que pocos han puesto el centro en aquellas condiciones que permiten que una coyuntura sea crítica – y por ende derive en algún tipo de cambio – o

---

<sup>4</sup>En estos periodos es fundamental analizar los recursos de poder de los grupos para entender las opciones que se instalan. “*Groups and individuals are not merely spectators as conditions change to favor or penalize them in the political balance of power, but rather strategic actors capable of acting on 'openings' provided by such shifting contextual conditions in order to enhance their own position.*” (Thelen y Steinmo 1992 citado en Capoccia y Kelman, 2007: 354)

por el contrario, cuáles pueden inhabilitar las transformaciones, consolidando el statu quo. Justamente, con la intención de aportar elementos que contribuyan a comprender este aspecto, se pueden distinguir dos tipos de condiciones causales que operan de forma conjunta durante una coyuntura crítica (Soifer, 2012).

Por un lado se encuentran las condiciones permisivas, que son aquellos factores que cambian el contexto existente, y con él, aumentan el poder causal de agencia y/o contingencia, y por ende los proyectos de divergencia institucional (Soifer, 2012). Esta apertura del juego político para el accionar de diferentes actores puede tener diversas duraciones, e ir desde un momento puntual hasta un período prolongado.

Por otra parte, a estas condiciones permisivas se le deben sumar las condiciones productivas, que son los aspectos de una coyuntura crítica que moldean los resultados iniciales que difieren entre los distintos casos (Soifer, 2012). Ambas condiciones son necesarias, pero únicamente la presencia combinada será suficiente para alcanzar algún tipo de cambio. Por lo tanto, estas circunstancias son las que terminarán influyendo o determinando el resultado de la coyuntura crítica, y al mismo tiempo, una vez cerrada la ventana de oportunidad, las mismas se convierten en los mecanismos de *lock in* que refuerzan y bloquean el cambio de la institución resultante. La idea de *lock in* hace referencia al efecto de *path dependence*, y alude a las inercias propias de un camino ya iniciado, y por lo tanto, a la dificultad que tienen los actores para salir de esa ruta.

Si bien estos son los dos conceptos más importantes del planteo de Soifer, en el momento de analizar una coyuntura crítica existen otros elementos considerados por distintos autores, como la noción de antecedentes críticos (Slater y Simmons, 2010 en Soifer, 2012). Estos factores preceden a la coyuntura crítica y se combinan con esta en una secuencia causal que termina impactando en el tipo de resultado. Dichos antecedentes no están vinculados con las condiciones permisivas – que son consideradas como factores exógenos – pero sí aparecen conectadas con las condiciones productivas, que en muchas ocasiones preceden también a la coyuntura crítica (Soifer, 2012).

De cualquier manera, independientemente del enfoque concreto que se adopte sobre la noción de coyuntura crítica, un elemento muy importante que parece claro y compartible entre estas variantes es que las causas que determinan y explican el surgimiento de una institución, en nuestro estudio de protección social (Consejos de Salarios por ejemplo) no son las mismas que ayudan a entender su reproducción y proyección temporal (Mahoney, 2000). En este segundo caso, las teorías existentes son de mayor utilidad, y no necesariamente deben estar presentes las condiciones permisivas (Soifer, 2012).

En esta línea, Haggard y Kaufmann (2008) consideran al primer batllismo como un realineamiento crítico, ya que durante esa etapa se produjeron una serie de reformas institucionales que consolidaron la inclusión política de amplios sectores de la población a partir del sufragio universal masculino. Por otra parte, como contrapeso a la élite agroexportadora tradicional, el gobernante Partido Colorado promovió el inicio de un proceso de ampliación del Estado y de industrialización, que trajo aparejado la expansión de los sectores medios y el fortalecimiento del sindicalismo en áreas urbanas (Filgueira, 1994).

Uruguay ya presentaba una interesante trayectoria en materia de organización sindical (la Sociedad Tipográfica Montevideana fue creada en 1870, constituyéndose en el primer sindicato del país), pero hasta ese momento, dada la escasa industrialización, las organizaciones respondían a oficios (Porrini, 2002). En la década del treinta, los procesos

combinados de industrialización y urbanización determinaron un marcado aumento de la clase obrera: mientras que en el período 1930-1936 se crearon 16.000 nuevos puestos de trabajo industrial, a partir de 1948 se creaban aproximadamente 6.000 al año (Porrini, 2002).

Este proceso estuvo caracterizado por la fuerte fragmentación del movimiento sindical (ver Cuadro 1a en Anexo), pese a que existieron numerosos intentos de unificación. Simplemente a modo de repaso, y sin pretender ser exhaustivos, además de pequeños sindicatos católicos y otros considerados “autónomos”, el espectro estaba integrado por la Unión General de Trabajadores, la Federación Obrera Regional Uruguay (FORU), y la Unión Sindical Uruguay (USU) (Porrini, 2002).

En paralelo, pero también como consecuencia del fortalecimiento del actor sindical, los intentos de cambio en materia de estructura productiva también reorientaron el accionar de las asociaciones de empleadores existentes hasta el momento, quienes en cierta forma pasan a asumirse como “sindicatos de empleadores”. Pueden señalarse como principales características de dichas organizaciones su fragmentación (múltiples membrecías combinadas para distintas empresas); y superposición de gremiales en un mismo sector, como por ejemplo las de la construcción (RELASUR, 1995). Dicha configuración dificultó obviamente una acción colectiva clara, por lo que las organizaciones más antiguas mantuvieron ciertas prerrogativas en su vínculo con el Estado, básicamente orientando su accionar hacia el ejercicio del veto de aquellas medidas contrarias a sus intereses.

Este proceso de cambio o diversificación de la estructura productiva del país, puede ser entendido como un antecedente crítico, en la medida que permitió la consolidación de los estratos medios y de nuevos actores –los sindicatos y las cámaras empresariales – que serán muy importantes en la dinámica política de las décadas posteriores, no sólo en materia de políticas sociales.

En el contexto de estos antecedentes, es que se generó en el año 1943, una coyuntura crítica que abrió un período de contingencia en relación a la construcción de la matriz nacional de protección social. Dicha coyuntura crítica fue producto de la combinatoria de dos procesos o condiciones.

En primer lugar, la reciente democratización que vivía el país implicó un “estado de opinión” favorable a la inclusión de todos los actores políticos y a la negociación distributiva sobre el conflicto. Uruguay inició la década del cuarenta en dictadura, producto del golpe de Estado que llevó adelante Gabriel Terra en 1933, con el apoyo de la policía, el ejército y el Herrerismo, sector mayoritario del Partido Nacional. Las autoridades de facto, de cuño conservador y autoritario, tuvieron como principal objetivo frenar buena parte de las reformas iniciadas por los gobiernos batllistas.

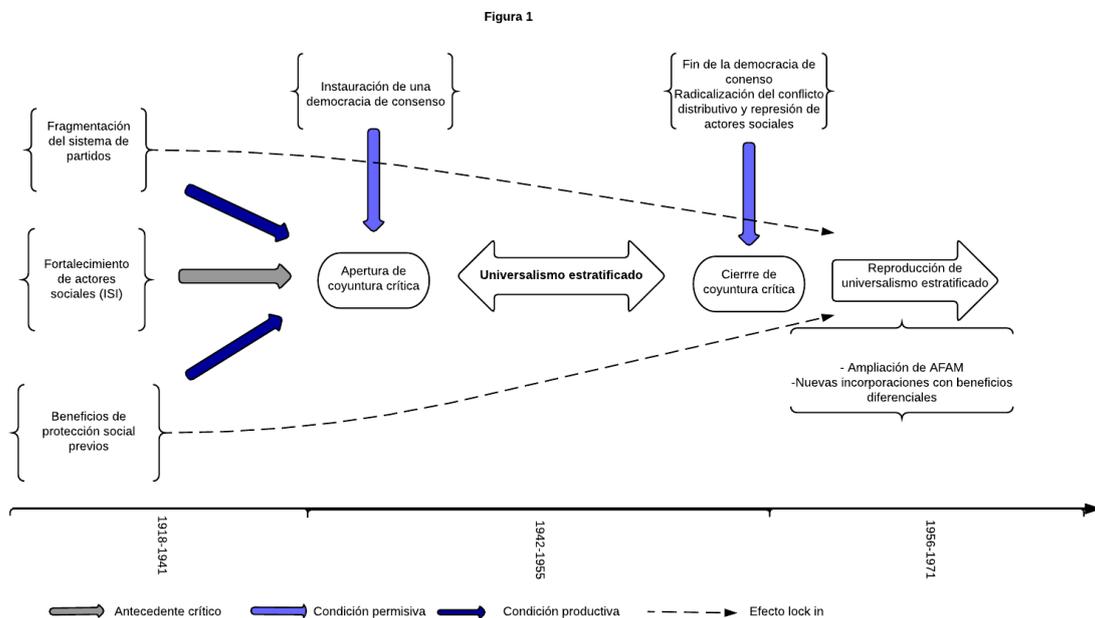
No obstante esta orientación, la Constitución aprobada en 1934 incorporó importantes derechos como el voto femenino, además de la obligación del Estado de garantizar y brindar protección de diversos derechos sociales como la maternidad, el trabajo, la vivienda, la salud, la agremiación y la huelga (Nahum et al, 1998: 21-22).

Las elecciones de 1938 dieron como ganador a Alfredo Baldomir, quien fue uno de los candidatos que compitió por los sectores alineados con Terra, al tiempo que algunos sectores opositores al bloque, como el batllismo y el nacionalismo independiente, se abstuvieron de presentar candidatos. El nuevo presidente se mostró dispuesto a

reinstaurar, de forma especial, el sistema democrático (Nahum, 1999). En febrero de 1942, Baldomir disolvió el Parlamento, sin violencia ni arrestos (de hecho se lo llamó “el golpe bueno”) y lo reemplazó por un Consejo de Estado que tuvo como mandato redactar una nueva Constitución que restableciera una serie de derechos (Caetano y Rilla, 2005). En dicha norma se realizaron diversos cambios en el diseño institucional, que posteriormente impactaron en la organización y funcionamiento del sistema de partidos: se terminó de conformar un sistema de representación proporcional, al establecer la elección de senadores bajo esta lógica (los diputados ya eran electos de esta forma), y se terminó con el sistema de “cuotas” para el nombramiento de ministros, entre otros cambios.

De esta manera, se inició un proceso de redemocratización caracterizado por un nuevo mapa político-partidario, como consecuencia de las fracturas al interior de la coalición de gobierno, de cuño conservador, que dirigía al país desde 1933. La nueva alianza que tomó el poder estaba integrada por los seguidores de Baldomir, y aquellos sectores abstencionistas como el batllismo y el nacionalismo independiente.

Esta condición permisiva será clave para entender algunas características fundamentales del proceso, de acuerdo a diferentes normas sociales del período, pero sobre todo, es la que permitió canalizar el accionar de las condiciones productivas precedentes a este proceso. Las condiciones productivas que generaron el carácter universal y estratificado del sistema de protección social en Uruguay fueron i) la estructura de beneficios sociales previa que habían generado los diversos grupos sociales antes de la regulación estatal y ii) el formato de organización y competencia de los partidos políticos existentes en ese momento.



Fuente: Elaboración propia.

En la mayor parte de las arenas de políticas sociales analizadas en este trabajo, la intervención estatal buscó otorgar protección a grupos de interés específicos, pero nunca actuó en un vacío. Los grupos sociales organizados, actuando autónomamente y sin intervención del Estado, ya contaban con una serie de beneficios particulares o

corporativos que presentaban entre sí grandes diferencias en la calidad y en la cobertura de la protección brindada. Estas variaciones en los servicios eran resultado de las diferencias de poder económico y social de los actores colectivos.

El sistema emergente y consolidado en este período reprodujo, y en algunos casos incluso profundizó, la provisión estratificada de bienes sociales previamente existente. La particularidad del conjunto de leyes aprobadas a partir de 1943, es que la estructura institucional del Estado comienza a reproducir en las diversas arenas y sectores de intervención pública, la estructura estratificada que tenían los mecanismos de amparo creados de forma autónoma por los actores sociales. Esta reproducción por parte del Estado de los beneficios, producto de los arreglos societales preexistentes, es lo que va a otorgar el carácter estratificado a los orígenes de la protección social en Uruguay.

Si los beneficios previos explican la estratificación, la ampliación de la cobertura responde fundamentalmente a las características de los principales partidos de la época. El policlasismo de los dos partidos tradicionales (Partido Nacional y Partido Colorado), sumado a su fragmentación interna, determinó que lograran representar a grandes porciones del electorado, incluso con opiniones e intereses diferentes. En muchos casos, las posiciones ideológicas de alguna fracción de un partido se encontraban más cerca de cierta parte del partido rival que del resto de su propio partido (González 1993: 31).

*“Como han señalado algunos autores, existe cierta correspondencia entre los programas sociales basados en las ocupaciones y el mercado de trabajo, y una competencia política basada en particularismos y clientelismo. Esta correspondencia se basa en que los políticos particularistas utilizan los recursos diferenciados de los programas sociales basados en ocupaciones para cultivar sus bases electorales.”* (Lynch 2006:65). Esta afirmación parece aplicar al caso uruguayo, y se potencia incluso a partir de la fuerte competencia electoral existente entre fracciones.

El nuevo diseño electoral ya mencionado, determinó que las mayorías fueran muy estrechas, y construidas a partir de mucha negociación política, no sólo entre fracciones de un mismo partido, sino muchas veces con partidos rivales. De hecho, con excepción de la elección de 1942 en la que la fórmula Amézaga-Guani obtuvo el 40.7% de los votos, en las elecciones sucesivas ninguna fórmula ganadora llegó al 30% de apoyo, necesitando construir alianzas para gobernar (Caetano y Rilla, 2000). Este hecho refuerza la idea de que en los primeros años de la década del cuarenta se dieron circunstancias especiales para llevar adelante algunas reformas.

**Cuadro 1. Fórmulas vencedoras en las elecciones nacionales (1942-1962)**

	<b>Candidatos ganadores</b>	<b>Fracción y partido político</b>	<b>Porcentaje del electorado</b>
<b>1942</b>	Amézaga–Guani	Neutral, Partido Colorado	40,7%
<b>1946</b>	Berreta - Batlle Berres	Batllismo Lista 15, Partido Colorado	28,6%
<b>1950</b>	Martínez Trueba - Brum	Batllismo Lista 15, Partido Colorado	19,6%
<b>1954</b>	Lista Batlle Berres	Batllismo Lista 15, Partido Colorado	29,0%
<b>1958</b>	Lista Echegoyen	Herrerismo, Partido Nacional	24,1%
<b>1962</b>	Lista Fernández Crespo	Unión Blanda Independiente, Partido Nacional	27,0%

Fuente: Caetano y Rilla 2003: cuadro III y Caetano y Rilla 2004: 44-47.

A partir de esta configuración política, ninguno de los dos partidos podía defender explícitamente los intereses de un único colectivo o estrato social, porque eso implicaría ir en contra de los intereses de otros miembros de su colectividad política. Visto desde la perspectiva de las organizaciones de interés, los diferentes actores colectivos – cámaras empresariales, sindicatos, etc. – tenían una fuerte capacidad de chantaje mediante la amenaza de quitar apoyos, tanto entre los partidos como al interior de los mismos. A nivel de política pública, el resultado esperado es que toda nueva iniciativa intentara favorecer, o al menos no perjudicar, a ningún actor claramente identificable; y en caso de que eso no fuera posible, buscar mecanismos paralelos que compensaran o matizaran dichas pérdidas.

Este punto se refuerza por la fragmentación política existente, tanto en el movimiento sindical como en las organizaciones empresariales. De esta forma, las movilizaciones y demandas tuvieron un carácter más específico y particular, bloqueando así potenciales intentos de construir esquemas más universales de atención y protección social. La expansión del sistema fue la generalización o ampliación de algunas prácticas, prestaciones y/o transferencias a nuevos colectivos, en la lógica de inclusión progresiva de grupos sociales con beneficios diferenciados. Pero en ningún caso las reglamentaciones aprobadas impactaron negativamente en los arreglos parciales, o implicaron una reducción de las prestaciones sociales existentes.

Una vez obtenido el resultado de la coyuntura crítica, estas condiciones productivas pasarían a conformar el efecto *lock in* que aseguraría la reproducción institucional en los eventos siguientes, a medida que las condiciones permisivas que llevaron a la apertura de la coyuntura crítica dejaron de ejercer influencia. En la narrativa que se plantea, este momento ocurrió alrededor de la década del sesenta, cuando comenzó una radicalización del conflicto distributivo y una política de represión del gobierno hacia los actores sociales, que contrastaba claramente con la política de búsqueda de consensos que caracterizó el período anterior. Sin embargo, a pesar del fin de la condición permisiva, las

condiciones productivas van a seguir modelando las reformas institucionales en esta etapa.

En definitiva, la misma lógica de aversión a imponer costos a colectivos específicos va a ser el reaseguro de que la configuración de *welfare* alcanzada se reproduzca<sup>5</sup>. Por ende, los eventos subsiguientes tenderán a reforzar la lógica inicial, al menos ante la ausencia de una nueva coyuntura crítica. La Figura 1 intenta resumir las relaciones causales que suponemos están actuando en la configuración de los orígenes y reproducción del Estado de bienestar en Uruguay.

#### **4. Explicando el universalismo estratificado en cuatro áreas de política: Salud, Trabajo, Asistencia y Seguridad Social**

##### 4.1 Salud

###### *4.1.1. Antecedentes a la coyuntura crítica: crecimiento y consolidación del mutualismo*

Partiendo del argumento general planteado en la sección anterior, la revisión del caso del sector salud presenta una serie de rasgos que lo alinean a dicha narrativa. En primer lugar, la atención sanitaria en Uruguay comenzó a desarrollarse y consolidarse tempranamente, al menos desde mediados del siglo XIX, a partir de la acción de diversos colectivos de la sociedad civil organizada que exploraron arreglos de tipo mutual: “...*las primeras organizaciones mutuales, basadas en el sistema de prepago y sin fines de lucro. (Estas) Serían administradas de forma cooperativa, los asociados elegían sus propias autoridades, las cuales se encargaban de contratar los servicios médicos para los asociados.*” (MSP, 2009).

Si bien originalmente estas asociaciones incluían, además de las cuestiones sanitarias, protecciones vinculadas a la seguridad social (seguros por invalidez o viudez por ejemplo), el incipiente desarrollo de políticas públicas de seguridad social por parte del Estado, determinó que las sociedades mutuales delimitaran su órbita de intervención en aspectos sanitarios. Las mismas fueron una respuesta a la importante oleada migratoria de la época, por lo que estuvieron originalmente enfocadas en la atención de colectivos

---

<sup>5</sup>No es sorprendente la estabilidad que adquirieron los arreglos de *welfare* con lógica de estratificación durante los períodos posteriores a su construcción, dado que la reproducción de estas instituciones generó un efecto de retornos crecientes (*increasing returns*) que volvió sumamente difícil el cambio institucional. Se pueden identificar al menos cuatro procesos que contribuyen a la instalación de un efecto de *increasing return* (Fernández Pasarín, 2005). En primer lugar, aparece la idea de que los costos fijos asociados a la creación y consolidación de una institución cualquiera, son tan grandes que es bastante complicado sustituirla rápidamente por otra. En segundo lugar, aparece una noción planteada por Pierson, *learning effects*, que pone el énfasis en el hecho de que luego de un período de funcionamiento estable, los actores relacionados con una institución han generado y aprendido una serie de procedimientos y fortalecido relaciones con el resto de agentes, que vuelven complicados los cambios radicales de dicha lógica. Es decir, cuanto mayor el tiempo transcurrido desde la decisión inicial, mayores costos para su transformación (Pierson, 2000). Tercero, aparecen consignados los problemas de coordinación. Cualquier institución o actor se encuentra íntimamente relacionada con otros actores. Esto determina que cualquier cambio que se desarrolle dentro de una institución va a influir y alterar las relaciones con el resto de actores e instituciones. Finalmente, la complejidad y opacidad intrínseca a los procesos de reforma ayuda a la estabilidad. Esto no hace más que reforzar las tendencias a la dependencia de la trayectoria (Pierson, 2004) que parece caracterizar la lógica de consolidación y renovación del esquema de bienestar uruguayo.

específicos de inmigrantes<sup>6</sup>. Posteriormente, durante los primeros años del siglo XX, estas organizaciones comenzaron a atender a trabajadores que no pertenecían a una colectividad específica, consolidándose como un importante eslabón en la cadena de provisión de servicios de salud.

En ese momento, la oferta de servicios de salud se completaba con la existencia de algunos hospitales de caridad, gestionados por organizaciones religiosas, y médicos particulares que atendían a las familias más pudientes. Recién hacia la última década del siglo XIX, el Estado uruguayo comienza a involucrarse en el sector, concretamente en el ámbito de la provisión, y como parte de una tendencia general de secularización de diversas funciones<sup>7</sup>. Es así, que en 1889 se crea la Comisión de Caridad y Beneficencia Pública, con el objetivo de gestionar a los hospitales existentes (Montevideo, Paysandú, Salto y Tacuarembó). El primer intento explícito por regular al embrionario sistema se dio en 1895, con la creación del Consejo Nacional de Higiene, a través de la ley 2.408 (Fuentes, 2013).

El inicio del siglo XX no presentó nuevas modificaciones, pero sí un desarrollo sostenido de los arreglos ya existentes, como consecuencia directa del arribo continuo de nuevos inmigrantes al país. Esta situación derivó en que durante estas primeras décadas del siglo XX, llegaron a convivir alrededor de 300 organizaciones cooperativas y/o mutuales de asistencia médica a lo largo del territorio nacional (MSP, 2009).

Por otra parte, en el año 1910 se da un evento importante en la construcción del sistema de salud en Uruguay, ya que el Estado comienza a adquirir definitivamente mayores responsabilidades en relación a la atención sanitaria de la población, mediante la ley 3.724, conocida como la “ley de Asistencia Pública Nacional”, que estableció por primera vez que era responsabilidad del Estado asegurar la atención médica de aquellos que no tuvieran los recursos suficientes para comprar dicho servicio en el mercado. Esta normativa podría considerarse para el caso de salud como un antecedente crítico de lo que vino posteriormente, ya que es aquí donde el Estado, que a ese momento todavía no había iniciado la regulación del sector privado (con y sin fines de lucro), se reservaba para sí un rol residual.

A partir de la ley de Asistencia Pública, la atención en centros públicos estaba condicionada a la comprobación de insuficiencia de recursos económicos. La misma (“certificado de pobre”) era expedida por los jueces de paz. Para ser considerado pobre o indigente, la persona debía demostrar que recibía ingresos menores a \$ 50 sin hijos a cargo u \$ 80 con hijos a cargo en Montevideo; y \$ 30 y \$ 50 respectivamente si residía en el interior del país. Aquellas personas con ingresos superiores a estas franjas, pero carentes de los recursos suficientes para pagar una cuota mutual, podían atenderse en los centros públicos mediante el pago de un arancel. En teoría, los ricos no podían usar los servicios públicos.

A este componente público-asistencial de provisión, deben agregarse dos tipos de proveedores: fundamentalmente en Montevideo, aquellos de carácter mutual, destinados

---

<sup>6</sup>Sin pretender ser exhaustivo, se puede nombrar como pionera a la Asociación Española Primera de Socorros Mutuos en el año 1853, y posteriormente: la Sociedad Francesa de Socorros (1854), La Italiana (1862), el Círculo Napolitano (1880) o el Círculo Católico Obrero en 1885 (MSP, 2009).

<sup>7</sup>Para 1906 se habían suprimido todos los crucifijos de los hospitales, sustituyéndose por el escudo nacional (Piotti, 1998).

a la atención de asalariados y sus familias principalmente; y empresas privadas o médicos que ejercen su profesión de forma particular, cuyos servicios son utilizados por los más pudientes. Esta estructura de provisión, con sus vaivenes en términos de población cubierta, se ha mantenido hasta la actualidad, conformando un esquema claramente segmentado.

Como se puede observar en el Cuadro 2, el paso del siglo XX fue lentamente consolidando una posición importante para el mutualismo, lo que a su vez implicó diversos debates y cuestionamientos a temas como la calidad asistencial, la estructura de recursos humanos del sistema en su conjunto, la regulación llevada adelante por el Estado, entre otros. Esta importancia del mutualismo debe entenderse también en relación al cambio del modelo económico centrado en el sector primario y el desarrollo de otro donde toma relevancia el sector industrial. La mayor presencia de obreros industriales y por lo tanto de trabajadores formales aumentó la cobertura de salud del sistema mutual en detrimento del sector público. Esto se debió a que los trabajadores formales no podían atenderse en el sector público, debido al carácter residual de la asistencia pública con la ya mencionada comprobación de medios para la atención.

Este proceso se profundizó posteriormente a la creación de los Consejos de Salarios ya que se crearon Comisiones Honorarias Tripartitas, que tenían como cometidos el pago del subsidio por enfermedad y la contratación del seguro de salud de dicha rama de actividad, pudiendo contratar únicamente a prestadores privados sin fines de lucro (mutualistas). De esta forma, la atención pública quedaba reducida a la atención de los *outsiders* del mercado formal de empleo.

**Cuadro 2. Asistencia en salud por tipo de prestador**

Año	Asistencia Pública	Mutualismo	Atención particular
1908 <sup>8</sup>	892.500	45.000	105.000
1935 <sup>9</sup>	1.632.000	204.000	200.000
1952 <sup>10</sup>	Sin dato	398.052	Sin dato

Elaboración propia. Fuentes: SMU, 1939; SMU, 2002; Setaro, 2013

Como última innovación institucional que termina de dar forma a los antecedentes de la coyuntura crítica identificada en este trabajo, se encuentra la creación del Ministerio de Salud Pública, mediante la ley 9.202, en el año 1934. Esta ley fue aprobada en un período autoritario, y estuvo precedida de una nueva Constitución, que vino a consolidar la voluntad de una parte de los principales grupos de poder del país de poner un freno al reformismo liderado por las corrientes batllistas que hasta ese entonces habían gobernado, profundizando las divisiones entre las fracciones de los principales partidos políticos: intervencionistas versus liberales, batllistas versus antibatllistas, etc. (Caetano y Rilla, 2004).

Este aspecto es muy importante, en la medida que dicho marco de confrontación política, puede ser visualizado como uno de los factores que expliquen los bloqueos existentes a diversas iniciativas parlamentarias – en relación a la regulación del mutualismo y a la organización del sistema en su conjunto – que se sucedieron en los años posteriores. Estas

8 Fuente: SMU, 2002

9 Fuente: I Convención Médica (SMU, 1939)

10 Fuente: Setaro, 2013

propuestas respondían a la evolución de ciertos factores antecedentes como el crecimiento de los trabajadores formales y los niveles de sindicalización, producto del incipiente proceso de industrialización que estaba viviendo el país, ya que los asalariados eran atendidos en su mayoría por el sector mutual.

De acuerdo a Mieres Gómez (1997) citado en Setaro (2013) para el año 1935 únicamente el 10% de la población del país tenía cobertura de alguna institución mutual, y aproximadamente el 80%, o bien se atendía en el sector público, o bien carecía de cobertura. Esta situación ofrecía diferencias entre Montevideo y el resto del país, ya que hasta ese momento el mutualismo era un fenómeno exclusivamente montevideano, por lo que para la capital del país la proporción de afiliados se elevaba al entorno del 30%. Esta situación ya había cambiado para el año 1952, cuando en Montevideo se atendía en alguna mutualista cerca del 50% de la población.

En concreto para el sector salud, estos años también son importantes en el crecimiento y consolidación del Sindicato Médico del Uruguay (SMU), creado en 1920, como fuerte actor colectivo sectorial, y con importante peso en las definiciones políticas tomadas posteriormente. De hecho, se observará cómo las resoluciones de la I Convención Médica<sup>11</sup> influyeron en buena medida sobre el contenido de la reglamentación del sector privado sin fines de lucro (mutualismo) aprobada en 1943.

#### *4.1.2. Opciones de política disponibles para reformar el sector*

Continuando con el argumento, uno de los aspectos clave de las coyunturas críticas es la existencia de alternativas de política, es decir: los actores tienen que tener capacidad de agencia. En el caso del sistema de salud, desde mediados de la década del treinta pueden identificarse diversos proyectos de reforma total o parcial del sector. En abril de 1937 se verifica el primer intento del Ministerio en relación al control de las Sociedades Mutualistas, a partir de un primer proyecto de ley tendiente a este fin. El proyecto se refería fundamentalmente a las sociedades de socorros mutuos a las que denominaba Sociedades Mutualistas de Asistencia Médica.

A su vez, planteaba que el MSP propiciara la creación de una Federación de Sociedades Mutualistas de Asistencia Médica con el objeto de hacerse cargo de los servicios especializados (y por tanto de alto costo). A estos servicios, el Ministerio contribuiría con el aporte de lo recaudado por concepto de un impuesto -que se crea en este mismo proyecto-, que gravaba a las instituciones privadas no mutualistas. Sin embargo, les otorga a éstas un plazo de un año para modificar, si lo deseaban, su estructura jurídica y poder así ampararse a los beneficios de la ley. Finalmente, este proyecto no fue aprobado por el Poder Legislativo.

En octubre de 1938 la Comisión de Salud de la Cámara de Senadores elaboró otro proyecto sobre la base del anterior, que mantenía algunos aspectos de éste pero introducía importantes modificaciones. Se introducían normas regulatorias de la forma de elección de las autoridades y se disponía que los médicos y los otros técnicos de las instituciones debían tener representación en el órgano de gobierno. Si bien planteaba estímulos a las

---

<sup>11</sup>Las convenciones médicas son encuentros organizados por el SMU para sus asociados, con el objetivo de discutir temas de interés general para la profesión médica que van desde condiciones de trabajo, formación, aspectos éticos, hasta posicionamiento sobre temas de coyuntura. Hasta el día de hoy se han llevado a cabo nueve convenciones médicas.

sociedades mutualistas, lo hacía bajo determinadas condiciones que aseguraran ciertas características de la atención médica. Lo cierto es que a la luz de ambos proyectos, es innegable que el Estado no sólo buscaba el control de las mutualistas sino que también apostaba a mantenerlas como actores principales de la atención médica. En diciembre de 1939 todavía estaba en discusión en la referida Comisión, y finalmente tampoco fue aprobada.

La discusión en torno a una ley de regulación del mutualismo insumiría varios años más. El tema, planteado desde principios de la década de 1920, recién tuvo su primera expresión legal en 1943. No es casual que la norma se sancionara en ese momento y no en otro. En febrero de 1943, las Cámaras se hallaban disueltas, y el gobierno estaba a punto de cesar. Parecería entonces que la intención era no dilatar más la resolución del problema y, a costa del disenso, dictar una norma cuya aplicación fuese inmediata y diera por terminada la discusión. En este sentido, si bien la aprobación de la nueva normativa no se dio una vez reinstaurado el régimen democrático (y por ende una de las condiciones permisivas del argumento general no aplicaría en este caso) la aprobación de proyecto se dio durante la transición, y posteriormente el mismo no fue modificado ni derogado.

En relación a su contenido, prácticamente su redacción final es reflejo de las conclusiones de la I Convención Médica, realizada en Julio de 1939. Allí, uno de los puntos tratados fue “El problema del mutualismo”. Entre las principales conclusiones de la discusión se encontraban los siguientes puntos: 1. El fenómeno del mutualismo se consolidó a partir del encarecimiento de la práctica médica, producto del avance tecnológico. 2. La ausencia de legislación determinó un desarrollo desarticulado, orientado al lucro de particulares y en detrimento de la persona enferma y los médicos. 3. Define taxativamente los distintos tipos de prestadores privados (Acción Sindical, 1939).

Como se puede observar, la propuesta del gremio médico no sólo era la categorización de los prestadores existentes, sino que la misma servía como apoyo a la crítica de algunas empresas. Pero en definitiva, el SMU no criticaba la existencia del mutualismo, sino que buscaba su perfeccionamiento. En este sentido, e inspirados en la revisión de experiencias internacionales – fundamentalmente europeas – su aspiración era la conformación de un seguro social de carácter universal y obligatorio. Esta propuesta, que ya se esbozó en la I Convención, tomó el centro de las preocupaciones en la II Convención Médica, realizada justamente en Agosto de 1943.

#### *4.1.3. Regulación del mutualismo: Decreto-ley de 1943*

En definitiva, el Decreto-ley aprobado en 1943 presentaba como diferencia más importante en relación a las iniciativas anteriores, que su universo de regulación no se limitaba únicamente a la figura de las “sociedades mutuales”, sino que tenía pretensiones de regular a todas las instituciones de asistencia privada. Además de esta clasificación, la nueva normativa establecía derechos básicos uniformes para los asociados de todas las instituciones, al tiempo que no existieron referencias acerca de la forma o el monto de las cuotas que debían pagar los afiliados a cada tipo de prestador. En lo referido a las áreas que el Ministerio se reservaba el derecho de fiscalizar, las mismas eran las cuestiones asociadas a la organización de los servicios y la gestión financiera de las empresas, mientras que por el otro lado, no hubo menciones a cuestiones de estándares de calidad o de montos a invertir para los diferentes servicios (MSP, 2002).

En definitiva, en el caso del sector salud uruguayo, la apertura de una ventana de oportunidad para introducir transformaciones sustantivas a la forma en que se venía consolidando el esquema de actores y provisión de servicios del sector, derivó por el contrario en la institucionalización de los arreglos previamente existentes: centralidad del mutualismo y fuerte segmentación de la atención de acuerdo a la pertenencia o no al mercado formal de empleo, y entre los incluidos, fragmentación en función del sector de actividad; rol residual del Estado en términos de provisión y posición débil en materia de regulación.

Esta estructura previa de la provisión, se complementó con condiciones políticas generales que incluyeron, pero a la vez exceden al sector, como el cambio de época en relación a los vínculos entre actores partidarios mediante la transición a una democracia de consenso, con un nuevo formato de competencia y la fragmentación interna de los mismos. En este caso, la consolidación y reproducción de los arreglos anteriores, inhibió el potencial transformador de un “cambio de época” en relación a las ideas sectoriales hegemónicas. En concreto, 1942 fue el año de publicación en Inglaterra del “Informe Beveridge”, y si bien el mismo se transformó en una referencia para los actores de la época – influyendo incluso en propuestas de reforma legislativa – dichas ideas no lograron romper la lógica existente de provisión en el sector salud.

Simplemente a modo de ejemplo, para dejar constancia de la consideración de alternativas, puede mencionarse la propuesta elevada por el SMU en la II Convención Médica de 1943, de carácter institucional, que implicaría la transformación del Ministerio de Salud Pública a uno de Salud y Previsión Social (SMU, 1943). “*Este Ministerio nuevo, debe traducir obra en todos los organismos privados de asistencia y tomar dirección en las secciones profilácticas y de previsión del Banco de Seguros, Consejo del Niño, Cajas de Jubilaciones y Pensiones.*” (SMU, 1943: 218). Es decir, se está planteando una verdadera autoridad social que ejerciera la rectoría en materia de seguridad social, incluyendo seguros de enfermedad, invalidez y maternidad.

Dicho seguro estaría financiado de forma tripartita, y a partir de contribuciones obligatorias. En otro aspecto importante en el que hace énfasis el proyecto, es en la necesidad de un papel más activo del Estado en tanto regulador: “*La extensión del Seguro Social, obliga una intervención de control administrativo en las sociedades mutualistas y privadas de asistencia, en la necesidad de unir sus finalidades a la obra de previsión social, que el Estado debe orientar ampliamente...*” (SMU, 1943: 221).

## 4.2 Trabajo

### *4.2.1 Regulación laboral: antecedentes a la coyuntura crítica*

En Uruguay, las relaciones colectivas de trabajo durante las primeras décadas del siglo XX funcionaron como “pactos gremiales” (Barbagelata, 1955) y la presencia estatal fue secundaria. El moderno sistema de relaciones laborales, que se consagró en 1943 con la aprobación de los Consejos de Salarios, comenzó a gestarse a fines del siglo XIX (Notaro, 2011). Existían posiciones claramente diferenciadas de las fracciones partidarias: por una parte el batllismo, promoviendo reformas económicas y sociales que suponían mayor intervención estatal, y por otro las fuerzas políticas que intermediaban los intereses de los

sectores agroexportadores intentando frenar este tipo de iniciativas (Jacob, 1981; Notaro, 2011).

Una iniciativa política que marca ese período, específicamente en 1938, e indicativa de la preocupación del Estado en relación a las situación económica de los trabajadores formales, fue la instalación de una comisión investigadora parlamentaria, multipartidaria (integrada por representantes de la Unión Cívica, del Herrerismo, del Baldomirismo, de la corriente de Blanco Acevedo, y del Partido Socialista) dedicada a analizar las condiciones de vida y salarios de los obreros nacionales (Notaro, 2011; Pla Rodríguez, 1956).

En 1939, la mencionada comisión entrega el informe final de su actividad, y lo más destacable desde el punto de vista político es el amplio consenso al que se arribó, sobre los limitados salarios y las condiciones de explotación a las que eran sometidos los trabajadores. El informe de la comisión parlamentaria seguramente jugó un papel legitimador del conjunto de iniciativas de protección social que se promoverán en ese período, específicamente vinculadas a las nuevas cajas de compensaciones salariales, que más adelante dará lugar al régimen de asignaciones familiares; así como la promoción de diferentes convenios colectivos sobre salario mínimo que se ratificarán en la órbita de los Consejos de Salarios de 1943.

Previo al surgimiento de los Consejos de Salarios, existían tres procedimientos para la fijación del nivel de remuneración salarial: 1) por convenios colectivos de acuerdo a la ley 9.675 de 1937 que facultó al Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexos, y al Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay, a vigilar su cumplimiento; 2) por comisiones tripartitas para los trabajadores a domicilio (ley 9.910 de 1940); 3) por el Estado en casos excepcionales, generalmente para finalizar un conflicto.

La ley de Consejos de Salarios N° 10.449, que se aprobó el 12 de noviembre de 1943, fue un hito en materia de amparo laboral, ya que estableció un procedimiento para fijar salarios mínimos por rama de actividad, promocionando la negociación tripartita. El proceso de discusión parlamentaria de la ley terminó excluyendo de la negociación colectiva a los funcionarios públicos, a los trabajadores rurales y al servicio doméstico<sup>12</sup>. En este marco, se reglamentaron las elecciones de los representantes de los trabajadores y los empresarios, y se clasificaron las actividades en 20 consejos (Notaro y Fernández Caetano 2012a:173). El cambio más importante que produjeron los Consejos fue la obligación de negociar, algo que con la ley de 1937 no estaba garantizado, y por lo tanto generó poca respuesta por parte de los actores sociales (Notaro y Fernández Caetano 2012a:173).

#### *4.2.2 Estratificación de beneficios laborales: prácticas previas a la ley de Consejos de Salarios*

Como ya se señaló, previo a la aprobación de la ley de Consejos de Salarios, desde finales del siglo XIX las relaciones laborales se estructuraron en torno a convenios colectivos, pero su aplicación recién fue reglamentada en 1937 a través de la ley N° 9.675 (Barbagelata, 1955). Dicha reglamentación planteó el reconocimiento de los acuerdos colectivos celebrados hasta el momento, y simultáneamente planteaba un conjunto de

---

<sup>12</sup>Mientras que los trabajadores rurales fueron incorporados tres años después (1946) los públicos y el servicio doméstico debieron esperar al primer gobierno del Frente Amplio (2005-2009) para ser incluidos.

convenios obligatorios para toda la profesión o categoría laboral. La característica de esos convenios era la espontaneidad y unilateralidad de las obligaciones, ya que este tipo de pactos se realizaban entre delegados de las partes involucradas (trabajadores y empresarios) sin que existieran procedimientos que habiliten esas designaciones. Generalmente, estos acuerdos promovieron la “paz” en la relación capital-trabajo, la mejora de las condiciones laborales y ciertos límites a la jornada laboral.

En líneas generales, el convenio colectivo fue un mecanismo de solución de los conflictos colectivos y de organización profesional. Los acuerdos derivados de este tipo de convenios no eran sometidos a contralores y sanciones estatales, excepto aquellos que procedían del seguimiento de los propios interesados. De ahí que los conflictos que emergían, en general por parte de los empleadores, se resolvían con la puesta en práctica de mecanismos tales como: huelgas, piquetes, listas negras, etc. Ahora bien, una vez que los convenios eran legalizados, necesitaban de algún tipo de intervención estatal y debían interpretarse como reglamentaciones sobre las condiciones de trabajo para los diversos establecimientos y/o categoría profesional.

Más allá de los acuerdos emanados de los convenios colectivos, es posible reconocer intentos por instalar en la agenda política nacional la cuestión del salario mínimo. En ese sentido, desde 1910 hasta 1940 se puede constatar una amplia dispersión partidaria en relación a la tramitación del salario mínimo para distintas categorías y ramas laborales. Es posible afirmar que ningún partido político se excluyó de la presentación de iniciativas parlamentarias sobre este tipo de beneficios. A esto se agrega la significativa fragmentación de las iniciativas presentadas, ya que las mismas referían a grupos específicos de trabajadores (estibadores, obreros de canteras, ciertas industrias, etc.).

Seguramente esta modalidad atomizada de inclusión en el parlamento de demandas esenciales del mercado de empleo, se explique parcialmente por la falta de unificación del movimiento sindical. Por otra parte, el tratamiento político de los mínimos salariales parece indicar la constitución de clientelas partidarias alrededor de fracciones y/o líderes políticos, que según la historiografía uruguaya, intercambiaban beneficios por apoyo de tipo electoral. En este marco de negociaciones y articulaciones particulares, resultaba imposible proyectar protecciones homogéneas o igualitarias para la mayoría de los grupos laborales, de acuerdo al principio de universalización del bienestar (Korpi y Palme 1989; Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2013).

Si bien la totalidad, o en su defecto la mayoría de los partidos y sus fracciones, participaron en la tramitación de los salarios mínimos; a medida que se avanzaba hacia la década de los cuarenta, y por ende a la aprobación de los Consejos de Salarios, se registraron ciertas alianzas entre los partidos tradicionales. Como bien lo anuncia un medio de prensa escrita de la época, se constata un posicionamiento común sobre los temas de protección social “(...) *entre los baldomiristas, batllistas y blancos independientes y el herrerismo por el otro lado*” (El Popular, 1943).

Los partidos de izquierda sin fuerte presencia parlamentaria, tenían incidencia a través de la conducción sindical y/o con sus escasos diputados, en la expansión del bienestar laboral en el país. Este contexto político y social pluralista se denominó “el Uruguay de la Doble Escena” (Solari A., 1967). Es así que la izquierda política, esencialmente la de origen comunista y socialista, se posicionó activamente sobre los montos y aumentos salariales, así como en los mecanismos de negociación para la distribución de la riqueza. Un

relevamiento sobre las principales noticias del año en que se aprobaron los Consejos de Salarios (1943) en los diarios El Sol y El Popular (de origen socialista y comunista) ponen en evidencia una etapa de agitación sindical en la defensa de ese tipo de instrumentos de defensa laboral, a la vez que se demandaba la aprobación de protecciones complementarias como el seguro de desempleo.

Los reparos desde el sector empresarial sobre este avance en las protecciones laborales fueron esencialmente de dos tipos. En primer lugar, los grupos industriales que no estaban en contra totalmente, se manifestaron a favor de la regulación como medio de contención del conflicto. La disposición del empresario industrial a la negociación era limitada, ya que su primera preferencia era la generación de un sistema de conciliación que no fuera tripartito. Al mismo tiempo, los sectores empresariales eran enfáticos en criticar el desorden del sistema de amparo laboral, preámbulo del moderno esquema de seguridad social, en tanto se constataba superposiciones de normativas y acuerdos. Además, esos sectores denunciaron el incremento de costos laborales que suponía la puesta en práctica de ese instrumento de negociación colectiva.

#### *4.2.3 Los Consejos de Salarios y la consagración de beneficios previos*

Una segunda etapa de la estructuración de las relaciones laborales uruguayas comenzó en el año 1943, con la aprobación de la Ley 10.449 que habilitó el funcionamiento de los Consejos de Salarios. La sanción de la nueva ley tuvo impactos directos sobre los convenios colectivos acordados libremente entre las partes, ya que esas estrategias de acción para la obtención de protección social, pasaron a ocupar un segundo lugar. Los Consejos de Salarios se dedicaron a la fijación de los salarios mínimos para las diversas profesiones o categorías laborales, y en la práctica, homologaron o tomaron en cuenta los laudos establecidos en los diversos convenios colectivos ya suscriptos.

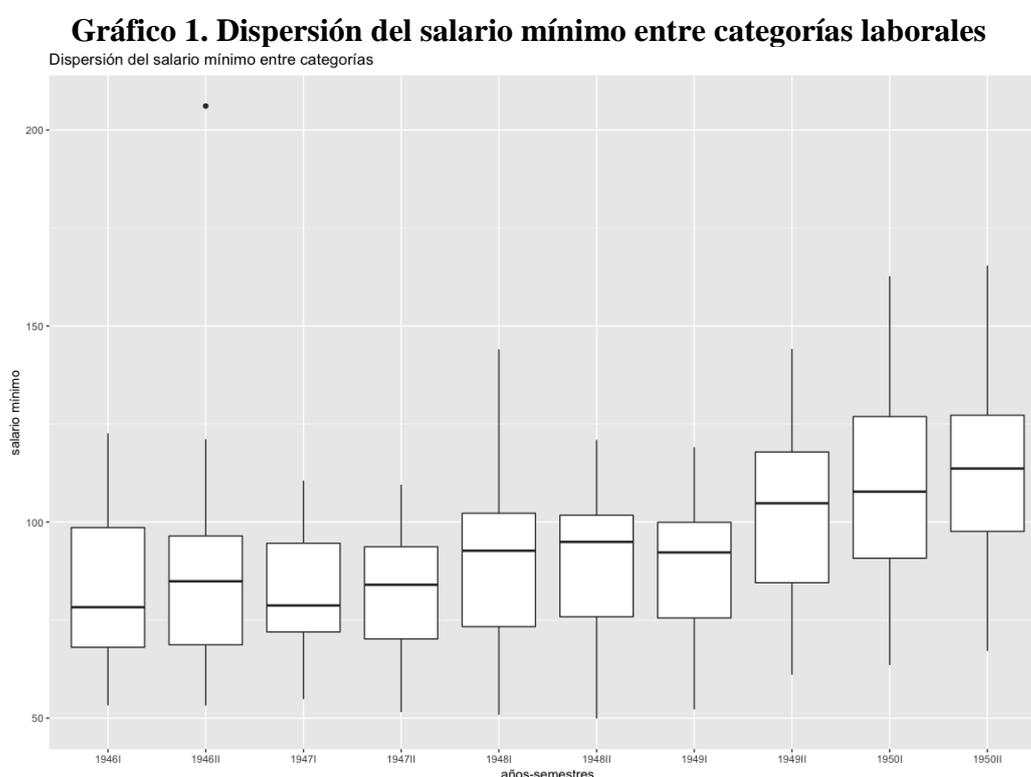
La reglamentación de los convenios colectivos tornó obligatorios los acuerdos obtenidos para toda la categoría laboral, incluyendo también al sector empresarial contrario a los convenios y no agremiados. Esa obligatoriedad en el cumplimiento de los compromisos logrados, sólo pudo lograrse con la intervención del Estado.

Una vez más, la institucionalización de las relaciones laborales tomó en cuenta las protecciones precedentes, las incorporó, y sobre ese cimiento estructuró su funcionamiento. La participación estatal recoge los antecedentes, los mantiene sin modificaciones en primera instancia, y de esa manera, acepta y hasta refuerza la segmentación de beneficios ofertados. Es más, en algunos casos, como es el de los trabajadores rurales, postergó su inclusión en este tipo de mecanismos de distribución de beneficios, poniendo de manifiesto la debilidad organizativa de los peones rurales y la fortaleza y peso político de las gremiales patronales.

De esta manera, la participación estatal se convierte en un instrumento de legitimación de las negociaciones distributivas precedentes en materia laboral, sin establecer un quiebre radical con el sistema anterior, y con escasa capacidad de corregir la desigualdad existente. En algún sentido, no parece plantearse la instauración de un sistema común de relaciones laborales, al menos en lo relativo al salario mínimo.

Los Consejos de Salarios no modificaron la estratificación de beneficios existente, la que no se revertirá para la mayoría de las protecciones de trabajo, pese a la unificación del movimiento sindical en la década del sesenta. La ley de Consejos de Salarios establecía que eran los propios grupos participantes en esos ámbitos los encargados de elaborar la clasificación de las profesiones que integran el grupo, sobre las cuales se basa la fijación del salario mínimo.

El Gráfico 1 muestra el grado de dispersión del salario mínimo entre categorías laborales. Como se observa, el salario promedio de los grupos aumenta con la puesta en funcionamiento de los Consejos, pero también crece la dispersión del salario entre grupos. Se constata que los salarios mínimos tenían un grado de diferenciación de acuerdo a profesiones de referencia, y que por lo tanto la estratificación funcionaba desde el momento mismo de la concertación de los salarios entre obreros y empresarios.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Notaro y Fernández Caetano (2012). Los datos representan el salario mínimo promedio para todas las categorías laborales por rama de actividad. Se incluyen años para los cuales existen datos de al menos diez ramas.

En el Cuadro 3 se presenta la frecuencia con que aparecen los grupos entre los primeros cinco salarios máximos por año y los últimos cinco<sup>13</sup>. Como se observa, hay profesiones que todos los años aparecen entre los primeros cinco salarios promedio más altos, y otras que repiten entre las que cuentan con menores salarios. Esto podría dar cuenta de la diferencia de poder relativo de estos grupos en la negociación salarial a la interna de los Consejos, además de las diferencias de productividad entre sectores.

<sup>13</sup>Para que la falta de casos no influya demasiado en el análisis se eligieron sólo aquellos años en los que se contó con datos para al menos diez grupos-es decir, la mitad de los grupos del Consejo.

**Cuadro 3: Tipo de salario según categoría laboral**

Salarios altos		Salarios bajos	
Categorías	Frecuencias	Categorías	Frecuencias
Usinas de agua y electricidad	9	Industria del vidrio	10
Instituciones gremiales y deportivas	7	Industria de la madera	10
Metalúrgica	6	Industria de confección	9
Industria química	5	Industria de la carne	8
Transporte	5	Gráficos	6
Banca	4	Industria del caucho	3
Comercio	4	Metalúrgica	2
Enseñanza	2	Enseñanza	1
Industria alimentación y afines	2	Industria de la construcción	1
Industria del cuero	2		
Talleres mecánicos	2		
Industria de la construcción	1		
Industria del caucho	1		

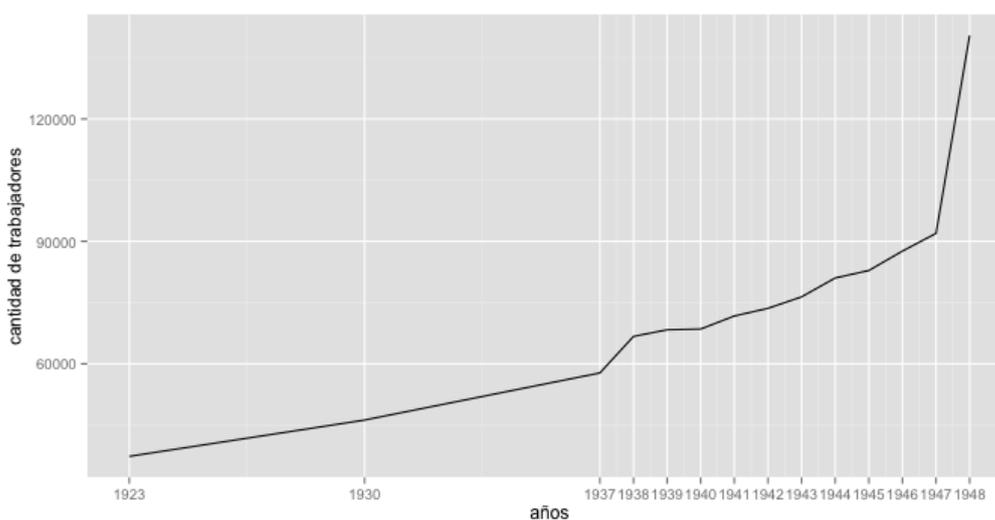
Fuente: elaboración propia en base a datos de Notaro y Fernández Caetano 2012

La segmentación del bienestar laboral será uno de los legados que caracterizará el esquema institucionalizado de políticas sociales, transformándose en un rasgo estructural de la seguridad social de difícil reconversión. La dinámica política entre grupos de trabajadores fue cristalizando en los primeros 30 años del siglo XX, en diferenciaciones de los niveles de distribución socioeconómica, que en momentos de crisis o estancamiento económico del país pudieron operar de forma similar a privilegios corporativos.

#### 4.2.4 La universalización segmentada de las relaciones laborales

Los Consejos de Salarios incorporaron una importante masa de trabajadores a esos ámbitos de negociación colectiva. Para estimar el alcance de la cobertura de los Consejos de Salarios, es necesario tener información sobre la proporción de trabajadores informales, pero lamentablemente no se cuenta con esos datos para el Uruguay de ese período. Lo que sí se puede saber, es que la participación en los Consejos dependía de la dinámica del mercado de trabajo. Si se parte del supuesto que el sector industrial es un área de alta formalidad laboral, y que su crecimiento implicaba un aumento del espectro de acción de los Consejos de Salarios, se puede afirmar que esta cobertura aumentó de forma considerable con la aprobación de la Ley de 1943, auspiciada fundamentalmente por el cambio de modelo de desarrollo (de industrialización por sustitución de importaciones -ISI-).

**Gráfico 2. Evolución del número de obreros en la industria**



Fuente: elaboración propia en base a datos Nahum Estadísticas Históricas del Uruguay 1900-1950, 2007. Tomo II, Págs. 296-297.

Los importantes niveles de incorporación de trabajadores a los mecanismos formales de negociación laboral jugaron un papel estratégico para el carácter universal del esquema de bienestar por dos motivos. Primero, la expansión de la cobertura de ese mecanismo propició un modelo unificado de mejora salarial. Segundo, dado que el financiamiento de las políticas de protección era de naturaleza contributiva, y además existían ciertas dificultades para aumentar otros impuestos, el pleno empleo se transformó en una pieza clave para el financiamiento del sistema.

De manera similar a otras arenas de política analizadas en este trabajo, en materia laboral la fragmentación del sistema de partidos, junto con una importante dispersión de los actores sociales (sindicatos y empresariado) contribuyó a la generalización de una práctica legal para dirimir el conflicto entre el capital y el trabajo. Con independencia del nivel de beneficios obtenido por una categoría laboral específica, la participación en Consejos de Salarios llevaba a la generalización de beneficios para el sector laboral en su conjunto.

#### 4.3 Política asistencial

##### *4.3.1. Antecedentes a la coyuntura crítica*

En línea con el argumento planteado en este trabajo, el área de asistencia vinculada a la esfera laboral también se ha caracterizado por su carácter estratificador, y por la incorporación paulatina de grupos de trabajadores. Destaca en esta arena el rol que históricamente cumplió el régimen de asignaciones familiares en Uruguay, que se consagra con la ley N° 10.449 de 1943.

Previo a la aprobación de dicha ley, la creación de cajas de compensación salarial estuvieron presentes en el debate parlamentario en 1934 y 1937. Sin embargo, es en 1939, a partir de la investigación que realizara la Comisión sobre las condiciones de vida y trabajo de los obreros, que se inicia el proceso de discusión crítico que determina la aprobación de las asignaciones familiares en tanto complementos salariales. Esa Comisión Parlamentaria llegó a dos conclusiones fundamentales: la baja remuneración que recibían los trabajadores, y que las condiciones de vida empeoraban en el caso de las familias con menores a cargo. La ley de 1943, producto de este debate, establece la instalación del salario mínimo y los Consejos de Salarios, junto con beneficios familiares para el caso de los empleados, obreros del comercio y la industria, de las oficinas y algunos sectores de la actividad privada.

No obstante, desde los años veinte, al margen de este proceso legislativo nació y se expandió una corriente espontánea de incorporación de beneficios de complementos salariales por decisión particular de entes autónomos o empresas privadas, que concedían asignaciones familiares a sus empleados. Esta extensión de beneficios se estanca levemente en la crisis económica, y se renueva hacia fines de los años treinta.

#### *4.3.2. Estratificación en el área de asistencia: principales leyes 1943-1957*

Inicialmente, las asignaciones estuvieron dirigidas a los hogares de los trabajadores formales de la industria y el comercio, con cargas familiares. Posteriormente, su cobertura se extendió a los trabajadores a domicilio que tuviesen a su cargo obreros o peones (1947). Dos años después de aprobada la norma original de 1943, uno de los redactores de la ley, el Dr. Tomás Brena, presentó al Parlamento un proyecto que incluía modificaciones, y que en 1950 se convertiría en la ley N° 11.618. La mayoría de los cambios generados por esa nueva norma fueron de índole institucional, relativos a la centralización del sistema, generando una pauta de funcionamiento que será clave en la configuración del futuro Régimen de Asignaciones Familiares (AFAM). El nuevo marco normativo creó el Consejo Central de Asignaciones Familiares y el Fondo único de aporte obligatorio, al tiempo que inhabilitó el funcionamiento de “cajas propias” del sector privado. El mencionado Consejo - Persona Pública No Estatal - y las Cajas de Compensaciones – organismos dependientes de aquel- serían las entidades encargadas de gestionar al régimen de AFAM (Caristo et al, 2006).

En el año 1952, el Consejo Central de Asignaciones Familiares resolvió incrementar las prestaciones, creando servicios policlínicos de higiene perinatal de atención médica infantil, y de servicios sanatoriales para maternidad y recién nacidos, así como atención de policlínica e internación para niños portadores de enfermedades de tipo congénito. En el proceso de expansión e incrementos de los servicios que ofrece el régimen de AFAM, el Estado, a diferencia del tratamiento que le otorgó a la temática de los salarios mínimos por profesión, buscó disminuir la estratificación de los beneficios, estableciendo como obligatorio un paquete de prestaciones que dependían de cada Caja.

En el año 1954 se extendió el beneficio de las AFAM a los trabajadores del sector rural y a los trabajadores domésticos en establecimientos rurales. En el año 1958 se produce otra expansión de la cobertura, en este caso a los desocupados de la industria y el comercio, incluyendo como beneficiarios a los hijos de trabajadores desocupados en forma involuntaria, mientras estos cobraran el subsidio por desempleo (Caristo et al., 2006). El beneficio se extiende nuevamente en 1960 a los jubilados y pensionistas y en 1966 a los

trabajadores rurales amparados en el seguro de paro, a los vendedores de diarios afiliados al Banco de Previsión Social (BPS, 1968) y a los trabajadores de la construcción y de las panaderías (1970).

El componente de asistencia social más significativo y asociado al mercado formal de empleo, las AFAM, se ha caracterizado desde su inicio por una elevada fragmentación y estratificación de los beneficios sociales. Como ha sido señalado, desde inicios del siglo XX hasta el año 1943, había más de 15 sistemas de compensación salarial, que otorgaban asignaciones familiares. La ley implementada en 1943 permitió la persistencia de esas cajas propias administradas por las empresas, reproduciendo en gran medida la lógica estratificada en que se organizaba la asistencia antes de su aprobación. Es a partir de 1950 cuando se inhabilita el funcionamiento de cajas propias del sector privado, y el modelo adquiere una orientación menos estratificada en el otorgamiento de este beneficio, que se irá extendiendo a distintos grupos poblacionales en los sucesivos años. No obstante, a pesar de que se limita el componente estratificador, la segmentación persiste ya que al concebir las asignaciones como un complemento salarial, la cobertura de las mismas quedaba supeditada al grado de formalidad del empleo.

De esta manera, las AFAM se constituyen en el componente más universalista de asistencia vía ámbito laboral, aunque algún nivel de estratificación se mantuvo a través de la promulgación de prestaciones en salud y complementos salariales. Los beneficios otorgados por el Estado a algunos sectores, convivían con otros particulares otorgados por algunas cajas gremiales. En otras palabras, la estratificación se mantiene pese al papel unificador de beneficios que pretendió cumplir el Estado

#### *4.3.3 Estratificación en asistencia: la estructura de beneficios previos y el efecto lock in*

Como ya se señaló, la ley N° 10.449 también habilitó la creación de las Cajas de Compensación de Asignaciones Familiares con carácter obligatorio para el sector privado. Inicialmente, la AFAM se fijaba por Convenio Colectivo o acuerdo obrero–patronal, por el cual se convenía que el patrón pagaría a los trabajadores con menores a su cargo una determinada suma por cada hijo.

Cabe recordar que es a partir de la mencionada ley que se instituyen los salarios mínimos y formalizan las Asignaciones Familiares, mediante la obligatoriedad para el sector privado de constituir Cajas de Compensación en un único sistema. Las “Cajas Propias” eran las instituciones encargadas de administrar y gestionar los beneficios de asistencia en el sector privado y existían de dos tipos: las gremiales que abarcaban a los trabajadores de una rama de actividad, y las de empresa que cubrían a los empleados de la propia empresa.

Es significativo desde el punto de vista político que se instituyera simultáneamente un ámbito de regulación y negociación del conflicto capital/trabajo –Consejos de Salarios- y se aprobara una prestación monetaria dirigida a aliviar las cargas familiares de los trabajadores formales. En base a su origen, podría considerarse que la primera versión de las Asignaciones Familiares fue concebida en términos de un complemento salarial para ayudar a solventar los gastos de los hogares, y así favorecer las obligaciones del jefe de familia con su núcleo de referencia (Midaglia y Silveira, 2011: 11). Al igual que los Consejos de Salarios, el trabajo doméstico y el trabajo rural quedaban excluidos de ese tipo de beneficio.

Es posible considerar que con la ley de 1943, en cierta medida disminuyó la estratificación de las AFAM, ya que en tanto complemento salarial de carácter no obligatorio hasta ese momento, un conjunto de empresas no cumplían con ese tipo de ayuda a los trabajadores. Si bien la ley torna obligatoria esa prestación y la extiende gradualmente a todos los trabajadores formales, la estratificación de los beneficios persiste, en tanto las cajas de las empresas continuarán por un tiempo operativas, y a su vez brindaban otros servicios complementarios que serán regulados recién en 1950.

En suma, la ley 10.449 de 1943 reproduce y generaliza en gran medida la forma estratificada en que se organizaba la asistencia antes de su aprobación, ya que si bien crea un régimen de Cajas de Compensación con representación de los patrones, los obreros y el Poder Ejecutivo, permite la permanencia de las cajas gremiales y particulares. En el artículo 24 de dicha ley se establece que: *“Las empresas o firmas que organicen particular o colectivamente sus propias Cajas, en condiciones financieras iguales o superiores a las fijadas por la ley, quedarán exoneradas de afiliarse a las Cajas oficiales”*. No obstante, la estratificación se reduce gradualmente en la medida que el sistema se hace paulatinamente extensivo a nuevos grupos de trabajadores, y fundamentalmente a partir de 1950, cuando se inhabilita el funcionamiento de cajas propias del sector privado.

#### *4.3.4. El rol de la competencia política en la expansión del sistema asistencial*

Cabe reiterar que uno de los aspectos clave de las coyunturas críticas es la existencia de alternativas de política. En este sentido, el régimen de AFAM podría haberse creado con un carácter universal, y sin embargo, su extensión se hizo de manera paulatina, incorporando de manera gradual distintos grupos de trabajadores. De esta manera, el sistema se extendió a través de una inclusión por capas, tomando en cuenta el poder relativo de los grupos de trabajadores en cada caso, y su cercanía con fracciones o partidos en el gobierno. Las características del sistema de partidos dieron forma al proceso de expansión de este sistema y la incorporación gradual por sectores laborales.

En síntesis, el área de asistencia relacionada con la esfera laboral se caracterizó por la proliferación legislativa. Al mismo tiempo, las cajas se caracterizaron por su politización: eran un lugar de presión por beneficios, y por lo tanto se colocaban políticos al mando sin idoneidad técnica. Esto se traducía en un facilismo de los trámites para los “amigos políticos”. Como consecuencia, al igual que lo sucedido en el sistema de pensiones y jubilaciones, como se planteará a continuación, había mucha flexibilidad en los trámites y se llegaban a dar beneficios sin que se cumpliera con los requisitos habilitantes para la obtención de ese tipo de bienes (Plá Rodríguez, 1956: 366).

En el caso de la asistencia, la apertura de una ventana de oportunidad para introducir transformaciones sustantivas a la forma en que se estaba conformando la provisión de los servicios, fue la ley de 1943, que si bien supuso en una primera instancia en la institucionalización de los arreglos previamente existentes y la incorporación gradual de distintos grupos de trabajadores; la intervención del Estado incidió en moderar hasta limitar la estratificación de este tipo de beneficios. Por supuesto que en un primer momento el régimen de asignaciones familiares reprodujo la lógica fragmentaria que caracterizaba la operativa de las cajas autónomas hasta 1950, cuando el sistema se unifica y tiende a centralizarse.

#### 4.4 Seguridad social

En términos globales, el desarrollo de la seguridad social difiere de las otras arenas de políticas sociales, en relación al período de surgimiento y en el tipo de dinámica institucional desplegada. Mientras que las principales leyes que organizan el campo de empleo y asistencia asociada al trabajo surgieron a principio de la década del cuarenta, en seguridad social comenzó en el siglo XIX e involucró un proceso de larga duración, y de gradual incorporación de categorías ocupacionales en diferentes regímenes previsionales.

Además, a diferencia de otras políticas públicas, en seguridad social se actuó en un vacío político relativo, ya que no existía un conjunto de iniciativas civiles previas que antecederan a la intervención estatal<sup>14</sup>. En este sentido, la actuación pública en seguridad social, en mayor medida que en otras áreas, fue un proceso de creación institucional “desde arriba”, y no tanto de reproducción de arreglos sociales ya existentes. No obstante, la forma como se fue incluyendo la población en las distintas cajas previsionales se configuró en un legado que pautó el posterior desarrollo en el sector.

De esa forma, la política previsional siguió un desarrollo gradual, al ir contemplando a distintas categorías ocupacionales bajo diferentes condiciones, hasta alcanzar un carácter casi universal a mediados del siglo XX. Las leyes inaugurales que protegieron a las personas en edad de retiro surgieron en el segundo cuarto del siglo XIX, dirigidas en términos generales a corporaciones estatales, inicialmente a los militares y luego a los funcionarios públicos civiles (Ermida 1984: 69, Sienna 2007)<sup>15</sup>. La primera ley que otorgó derecho a retiro se consagró en 1829, para amparar a los inválidos, viudos y huérfanos de quienes habían luchado en la guerra de independencia (Ermida 1984: 69).

El Cuadro 4 resume el *timing* de incorporación de diferentes grupos ocupacionales: los militares y funcionarios públicos fueron los primeros a ser protegidos, luego los maestros, y finalmente diferentes categorías de trabajadores del sector privado.

---

<sup>14</sup>En algunos casos puntuales, las sociedades de socorro mutuo incluyeron algunos beneficios de retiro para sus miembros, como por ejemplo en el Círculo Católico de Obreros (véase Harriet, 2011).

<sup>15</sup>No obstante, en 1876 el presidente Latorre emitió un decreto-ley que suprimió las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos a los efectos de sanear las finanzas públicas, lo cual abrió paso a una gran discrecionalidad de parte del Poder Legislativo para asignar jubilaciones (Sienna, 2007: 9; Barrán y Nahum, 1979: 260).

#### Cuadro 4. Incorporación de distintos grupos a diferentes regímenes provisionales

Año	Presidente	Tipo de beneficio	Grupo protegido
1829	Rondeau (gobernador)	Pensiones (muerte e incapacidad)	Militares (veteranos)
1835	Oribe	Pensiones	Militares (oficiales)
1838	Rivera	Pensiones (edad avanzada)	Funcionarios públicos
1896	Borda	Pensiones (edad avanzada e incapacidad)	Maestros
1919	Viera	Pensiones no contributivas	Indigentes (edad e incapacidad)
1919	Brum	Pensiones y pensiones por despido	Trabajadores en servicios públicos prestados por privados
1922	Brum	Pensiones y pensiones por despido	Médicos y constructores de barcos
1923	Serrato	Pensiones y pensiones por despido	Jockey Club (tiempo completo)
1923	Serrato	Jubilación especial para madres	Maestras
1925-26	Serrato	Pensiones y pensiones por despido	Bancarios y bolsa de valores
1926	Serrato	Jubilación especial para madres	Mujeres en Industria y Comercio
1928-29	Campisteguy	Pensiones y pensiones por despido	Periodistas y gráficos, personal de los partidos políticos, empleados y patronos de varias asociaciones mercantiles y rurales
1934-38	Terra	Pensiones y pensiones por despido	Todos los restantes trabajadores de cuello azul y blanco, empresarios y gerentes
1940	Baldomir	Pensión (muerte)	Funcionarios públicos
1941	Baldomir	Pensiones	Escribanos
1941	Baldomir	Pensiones	Militares (todos)
1942-43	Baldomir	Pensiones	Trabajadores domésticos y rurales
1948	Batlle	Pensiones y pensiones por despido	Jockey Club (tiempo parcial)
1951		Jubilación especial para madres	Empleadas u obreras en general
1954		Pensiones y pensiones por despido	Profesionales

Fuente: Porzecansky 1978: tabla 3-1; Bonino y García Repetto. 2010: 13.

El “período de las cajas” se inauguró en 1896, cuando se creó la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones, que amparaba a los maestros ante el riesgo de invalidez y vejez. Dichas entidades fueron organizadas por el Estado, contaban con financiación tripartita y una gestión descentralizada (Ermida 1984: 70). La fundación de la caja de maestros tuvo una fuerte influencia sobre el desarrollo posterior de la seguridad social, que se orientará sobre la base de este modelo (Papadópolos, 1992: 32).

El proceso siguió durante la primera mitad del siglo XX. En 1904 se creó la Caja Civil dirigida a algunas categorías de funcionarios públicos, para que en 1925 una ley extendiera el beneficio a todos los funcionarios públicos. En 1911 se creó la caja de

pensiones militares, destinada a jefes y oficiales militares, pero la protección de la tropa se produjo después, en 1919<sup>16</sup> (Sierra 2007: 8; Ermida 1984: 70-71).

En 1919 se creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Servicios Públicos, que cubría a los funcionarios de empresas privadas a cargo de los mismos. Ya en la década de 1920 hubo propuestas por extender la cobertura de la seguridad social hacia todos los funcionarios privados: en 1928 la bancada batllista presentó un proyecto de ley de jubilaciones y pensiones generales que contemplaba al conjunto de empleados y obreros particulares no afiliados a las cajas existentes, pero éste finalmente no se aprobó (Acevedo, 1936: 569; véase también García Repetto: 2011, 23). A partir de 1930 se iría incluyendo a otras categorías de trabajadores del sector privado, hasta transformarse en 1948 en la Caja de Industria y Comercio (Sierra 2007: 10; Papadópulos 1992: 52). La universalización de la cobertura de los funcionarios privados se concretó, como se verá más adelante, en 1954.

En 1925 se creó la Caja de Instituciones Bancarias y Bolsa de Comercio, que fue la primera caja paraestatal del país (Sierra 2007: 13). En este tipo de caja, que eran administradas por sus afiliados y contaban con un patrimonio propio, el Estado no era responsable ni garante del servicio, sino que lo fiscalizaba y designaba a algunos miembros del directorio (García Repetto, 2011: 53). Asimismo, este sistema se complementó con la creación, en 1919, de las pensiones a la vejez para los ancianos desamparados que vivieran en condiciones de indigencia, que tenían un carácter no contributivo.

El sistema previsional presentó tempranamente, ya en la década de 1920, una crisis financiera profunda, derivada de la posibilidad de que personas que no habían contribuido se jubilaran, así como de la concesión de nuevos derechos sin la asignación de recursos para financiarlos (García Repetto: 2011: 24). Un caso singular en ese sentido fue la “jubilación por despido”, la cual reconocía el derecho a jubilarse de los empleados en caso que se suprimiera el cargo o el funcionario cesara sin que mediara mala conducta por parte del trabajador (García Repetto y Bonino 2010: 14)<sup>17</sup>.

En la década de 1930, durante el gobierno de Terra, se produjeron tres cambios relevantes en materia de la política jubilatoria. En 1933 se creó el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay, a través del que se centralizaron los institutos previsionales existentes. La crisis financiera por la que atravesaban las diferentes cajas fue la principal motivación de este movimiento centralizador, que buscó dotar al sistema de mayor racionalidad y eficiencia (Bonino y García Repetto 2010: 5)<sup>18</sup>. En este sector, los temas de financiamiento se tornan un tópico de importancia, ya en ese período, debido a que es uno los servicios sociales más antiguos y la operativa de los mecanismos políticos informales para la obtención de los beneficios ha sido significativa. En segundo lugar, la Constitución aprobada en 1934 supuso la constitucionalización de los derechos sociales, que en el plano jubilatorio se tradujo en el derecho a la percepción de “retiros adecuados”

---

<sup>16</sup>El retiro de los jefes y oficiales militares continuó estando a cargo directamente de Rentas Generales (Sierra, 2007, García Repetto, 2011).

<sup>17</sup>Éste debía contar además con al menos diez años de servicios, y accedía de esa forma a una fracción de la jubilación que le hubiese correspondido de haber cumplido con los años completos de servicios.

<sup>18</sup>Este instituto pasó a estar conformado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Cíviles, la Caja Escolar de Jubilaciones y el Instituto de Pensiones a la Vejez. Quedaron fuera del nuevo instituto las cajas dirigidas a policías, militares y otras menores (Ermida 1984: 70), inaugurando una tendencia de largo duración.

(Ermida 1984: 71). En tercer término, se incorporó a los trabajadores industriales y del comercio que aún no tenían derecho a jubilación y a los patrones (Filgueira, 1994: 37).

#### *4.4.1. Culminación del proceso de expansión en 1940-1950*

Con el retorno a la democracia, en el período 1943-1958 se culminó la expansión del sistema de jubilaciones y pensiones, que a mediados de la década de 1950 obtuvo una cobertura prácticamente universal. En esos años se aprobaron numerosas leyes, que continuaron con la pauta de incorporación segmentada a través de tres lineamientos principales: i) la creación de nuevas cajas paraestatales para amparar a categorías de trabajadores relativamente privilegiados<sup>19</sup>; ii) la incorporación de algunas categorías de trabajadores hasta entonces desamparados<sup>20</sup>, y finalmente, iii) la expansión de la cobertura hacia todos los trabajadores formales<sup>21</sup>.

En términos institucionales, el sistema continuó organizándose en torno de cajas, al tiempo que se produjo una nueva descentralización que dio mayor autonomía a las mismas (Ermida 1984: 71). En 1948, durante la presidencia de Batlle Berres, se eliminó el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay, que había sido creado una década atrás. Las tres Cajas que lo integraban pasaron a constituir, cada una por separado, un servicio público descentralizado, dirigido por un directorio de cinco miembros<sup>22</sup>. Según Nahum *et al.* (1998: 102-103) y Köster (2011: 112-116) esta reforma buscó aumentar el número de cargos y dar sustento a un acuerdo político del gobierno de Batlle Berres con el Herrerismo.

Luego de las reformas que impulsaron la expansión de la cobertura y los cambios institucionales, las restantes leyes aprobadas en la década de 1950 estuvieron dirigidas a elevar los montos de las pasividades o los mínimos de las mismas, así como establecer condiciones de retiro más favorables para determinados grupos (Papadópulos 1992: 59). La competencia política entre fracciones y el particularismo de las mismas pautó fuertemente este proceso.

#### *4.4.2 La competencia partidaria como motor de la expansión*

Partiendo de un legado de políticas estratificado, durante la coyuntura crítica que se abrió en 1943, la expansión de la cobertura sobre bases estratificadas respondió a la competencia política entre fracciones partidarias, que buscaban captar o ampliar el apoyo electoral y expandieron beneficios sobre bases particularistas.

En efecto, el proceso político que estuvo en la base de la incorporación segmentada, y la posterior adjudicación de diferentes derechos a diferentes grupos, respondió al accionar

---

<sup>19</sup>A partir de la década de 1940 se crearon nuevas “cajas paraestatales”: la Caja Notarial en 1941, la Caja Bancaria en 1943, y la Caja de Profesionales Universitarios en 1954 (Ermida 1984: 71).

<sup>20</sup>También se contemplaron algunas de las categorías de trabajadores más vulnerables: en 1941 se incluyó a los trabajadores independientes, en 1942 a los trabajadores domésticos y en 1943 se fundó la Caja de Trabajadores Rurales.

<sup>21</sup>La última ley que amplió la cobertura del sistema previsional en el periodo se aprobó en 1954, cuando se incorporan al régimen de pasividad que administra la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio a todas las personas que desarrollan actividades lícitas. Esa medida fue relevante, ya que habilitó una universalización del acceso a las jubilaciones a todos los trabajadores formales.

<sup>22</sup>Ley N° 11.034, 14 de enero de 1948.

de los partidos políticos desde el Estado. Dado su carácter policlasista, y sobre todo particularista, las fracciones partidarias optaron por conceder beneficios diferenciados por grupos de trabajadores. Los regímenes particulares creados reflejaron la capacidad de presión de distintas corporaciones y gremios.

Fueron también comunes las prácticas clientelares para acceder al beneficio de retiro. Solo para ilustrar este aspecto, una comisión investigadora del Parlamento que debía analizar la gestión del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay creado en 1933, planteaba en mayo de 1947, que unos de los problemas de la gestión de la política previsional refería a la existencia de diferentes tipos de procedimientos para que la población accediera al derecho de retiro:

*“1) Existencia de trámites preferenciales...en el Instituto de Jubilaciones existen cuatro trámites, que se distinguen por las diferentes carpetas. El corriente, de carpeta blanca; el trámite preferencial, con carpeta roja; el trámite directorio que lleva cruzada la palabra Directorio sobre la anterior carpeta y por último el trámite “ultra rápido”. Todo esto constituye una evidente y seria irregularidad que conspira abiertamente contra la normalidad de las tramitaciones.”* (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 471, pág. 396; citado por García Repetto, 2011: 33).

Un aspecto que vale la pena considerar, es si en la etapa de consolidación del universalismo estratificado durante la década de los cuarenta, se manejaron alternativas a la modalidad de expansión segmentada. Hubo varios legisladores, de filiación socialista, nacionalistas independientes, cívicos y comunistas, que presentaron proyectos que buscaron la unificación de los distintos seguros sociales en un único seguro de carácter integral. Sin embargo, estos proyectos no prosperaron ante el predominio de la lógica de extensión de beneficios a grupos específicos (véase Köster, 2010: 110-111).

Esta lógica de expansión de los derechos jubilatorios, sin la correspondiente planificación de su financiamiento, dio lugar a sucesivas crisis financieras y problemas de sustentabilidad, que el sistema jubilatorio arrastraría por décadas (García Repetto, 2011).

#### **4.4.3 Arquitectura del universalismo estratificado en seguridad social**

Como fruto de ese proceso, la cobertura de las jubilaciones y pensiones obtuvo un carácter prácticamente universal en la década de 1950 (Cuadro 5) pero estratificada, ya sea que se considere el momento de la incorporación, el grado de cobertura de cada grupo ocupacional, los niveles de beneficios, o las formas de financiamiento.

**Cuadro 5 Cobertura de la seguridad social**

Población total (en miles)	PEA (en miles)	Población asegurada (en miles)				Porcentajes		Ratio activos / pasivos
		Activos	Pasivos	Dependientes sector privado	Total	de la PEA asegurada	de la población total asegurada	
2540	988	1077	276	251	1604	109	63	3,9

Fuente: tomado de Porzecanksy 1978: tabla 3.2, pág. 90.

Nota: Existe una tendencia a sobreestimar la cobertura de la seguridad social, dado que muchas personas se encontraban afiliadas a más de una Caja y por consiguiente pueden ser contabilizadas más de una vez (Porzecanski 1978: 93).

Las cajas cubrían los riesgos convencionales -vejez, invalidez y muerte- pero exigían diferentes requisitos para acceder a la jubilación común, ya sea en términos de edad como de años de servicio mínimo<sup>23</sup>. A su vez, planteaban diferentes requisitos en materia de aportes patronales y personales, así como para el cálculo del sueldo base<sup>24</sup>.

Algunas cajas también ofrecían a sus afiliados la posibilidad de jubilarse por causales extraordinarias, como la maternidad o el despido. El caso de la jubilación por maternidad, también conocida como “ley madre”, permitía el retiro de las mujeres que tuvieran hijos menores de edad y al menos diez años de servicio. Ese beneficio se otorgó primero a las maestras (1923), luego se concedió a las empleadas de empresas de servicios públicos y de industria y comercio (1926, 1928) y finalmente se extendió a todas las trabajadoras (1950) (García Repetto y Bonino 2010: 14). La jubilación por despido se aprobó por primera vez para los afiliados a la Caja Civil (1904) y la Caja Escolar (1904), luego cubrió a los trabajadores de servicios públicos de la esfera privada (1919), a los empleados bancarios (1925) y a los trabajadores de los sectores de industria y comercio (1928) (García Repetto y Bonino 2010: 15). Los trabajadores rurales y domésticos no tuvieron derecho a la jubilación por esa causa.

La estratificación se manifestaba también en los niveles de beneficio, como se aprecia al comparar las pensiones promedio para las diferentes categorías ocupacionales. El valor de las pasividades de los bancarios en 1965 era 12,6 veces superior a los trabajadores rurales y domésticos, que se encontraban en la peor situación, reflejando también la estratificación propia del mercado de trabajo.

**Cuadro 9: Diferencias en pensiones anuales promedio entre los grupos asegurados, 1965**

	Pensión promedio	Razón
Rural-doméstico	4.487	1
Industria-comercio	9.422	2,1
Civil-escolar	14.707	3,3
Jinetes de hipódromo	16.803	3,7
Militar	28.751	6,4
Notarios públicos	28.571	6,4
Profesionales universitarios	30.463	6,8
Bancarios	56.703	12,6

Fuente: Mesa-Lago 1985: cuadro 71.

Promedio aritmético de todas las pensiones, incluidas las de jubilación y vejez

Considerando globalmente los diferentes requisitos, los militares eran el grupo que tenía mayor facilidad para acceder a la jubilación, seguidos por los funcionarios públicos,

<sup>23</sup>La Caja Civil y la Caja Bancaria establecían como criterios los 60 años de edad y los 30 años de servicio; la Caja Escolar fijaba como mínimo 45 años para la mujer y 50 para el hombre con un mínimo de 25 años de servicio; mientras que la Caja de Servicios Públicos y Sociedades Anónimas establecía 50 años de edad y 30 años de servicio (García Repetto y Bonino 2010: 14).

<sup>24</sup>Por ejemplo, las cajas Civil y Escolar exigían, en los distintos períodos, un aporte patronal inferior a la Caja Bancaria y la Caja de Servicios Públicos y Sociedades Anónimas (García Repetto 2011: 39).

profesionales, escribanos y los empleados bancarios; en un tercer escalón vendrían los trabajadores de la industria y el comercio, y finalmente, en la peor situación se ubicarían los trabajadores rurales y domésticos (Porzecansky 1978: 105).

En resumen, el sistema de jubilaciones y pensiones que se terminó de configurar en 1950, presentaba una cobertura muy extendida, pero mostraba una elevada estratificación en las distintas dimensiones consideradas, y profundos problemas de sustentabilidad financiera.

El Cuadro 10 intenta resumir las características que tomó la protección social en Uruguay en las cuatro áreas de política analizadas. Como se observa, los grupos con menor protección en todas las áreas son aquellos con menor poder relativo en la sociedad: trabajadores informales, trabajadores rurales y trabajadores domésticos. El poder relativo de cada grupo también genera consecuencias sobre el grado de estratificación de la política en la medida en que aquellos grupos con mayor poder relativo, también lograban mayores beneficios para sus integrantes.

**Cuadro 10. Resumen de las características de la protección social en Uruguay a mitad del siglo XX:**

Área de política	Origen institucional	Cobertura	Beneficio	Financiamiento
Trabajo	Ley 10.449 de 1943	Quedaban excluidos informales, domésticos y rurales	Diferencias significativas en los montos de salario mínimo por categoría del Consejo y por ocupación dentro de cada categoría	No corresponde
Asistencia	Ley 10.449 de 1943	Quedaban excluidos informales, rurales y domésticos	Relativa igualdad de beneficios entre beneficiarios de AF pero servicios diferenciales por Caja	Tripartito
Salud	Decreto-ley de 1943	Menor protección de informales, especialmente en el interior del país	Servicios diferenciales para trabajadores. Mutual y privado para formales y público para informales y población de bajos ingresos.	Sector público: rentas generales Sector mutual: tripartito Sector privado: de bolsillo
Seguridad social	Incorporación gradual de grupos mediante sucesivas leyes desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX	Quedaban excluidos informales y menor protección de trabajadores rurales	Regímenes diferenciales de condiciones de retiro, monto y aportes de acuerdo a la categoría laboral	Tripartito

Fuente: elaboración propia.

## 5. Consideraciones Finales

La investigación realizada sobre la caracterización de cuatro arenas estratégicas de la protección social uruguaya (laboral, asistencia, salud y seguridad social) y la identificación de factores explicativos de sus dinámicas de provisión en una etapa histórica clave (1940-1960) que pautará los formatos de distribución del bienestar en el país, arroja tres tipos de resultados de relevancia académica.

En primer lugar, la evidencia tiende a reafirmar algunos rasgos típicos del esquema de seguridad social destacados en la producción académica sobre este tema. En ese sentido, Uruguay tiende a consolidar un sistema relativamente universal de seguridad social en términos de cobertura, pero con importantes dosis de estratificación de los beneficios otorgados (universalismo estratificado).

En segundo término, se evidencia que el proceso de construcción de las áreas públicas en materia social fue específico, independientemente de los efectos agregados en clave de esquema nacional de protección, ya que los legados sectoriales y los actores socioeconómicos jugaron un papel estratégico en la provisión social instituida en esa etapa.

Un último resultado que merece destaque, refiere a las modalidades particulares de intervención estatal según arena de política social, reforzando o modificando el tipo de universalismo sectorial promovido.

La década de los cuarenta hasta mediados de los años sesenta constituye una fase temporal que se asimila a una coyuntura crítica, en la medida que se consagran un conjunto de cambios económicos y políticos significativos, y que tenían la potencialidad de modificar la lógica de provisión de los principales bienes públicos. En este plano, cabe destacar el impulso sostenido hacia la recuperación económica del país, el complejo proceso de reinstalación democrática, y los avances hacia la unificación del movimiento sindical, entre los fenómenos nacionales más importantes.

La mencionada coyuntura crítica tuvo expresiones particulares en cada una de las arenas de política que integraron el estudio. No obstante, las dinámicas peculiares de asimilación de estos acontecimientos nacionales y las acumulaciones sectoriales (condiciones permisivas), produjeron un efecto común y compartido en esas áreas, relativo al incremento progresivo de cobertura de las distintas prestaciones públicas en ese período. Otro aspecto común que empareja o iguala a esas arenas públicas de bienestar, refiere a la existencia de alternativas de cambio específicas en cada una ellas (proyecto de ley, debates públicos, resoluciones o boletines de actores colectivos, etc.), que presuponían la introducción de serias modificaciones que tendrían a revertir la modalidad tradicional de provisión de protección. Esas propuestas de reforma, o ajuste de las políticas públicas, buscaban entre otras cuestiones, moderar o incluso revertir la oferta estratificada de bienes sociales, que se encontraba condicionada por los beneficios previos consagrados en esas áreas.

Pese a la coyuntura crítica favorable a la distribución de bienestar, las iniciativas políticas en salud, seguridad social y trabajo que pretendieron universalizar la intervención pública, trascendiendo el simple aumento de beneficiarios buscando unificar las prestaciones brindadas, naufragaron. De esta manera, se instituyó la estratificación de

bienes públicos según el grupo socioeconómico de referencia de la población protegida. No obstante, el sector empleo introdujo mecanismos de redistribución económica novedosos, como los Consejos de Salarios, que supusieron garantías laborales y la legitimación de la negociación colectiva para definir retribuciones económicas y condiciones de trabajo, entre otros temas del sector. Sin embargo, no se modificaron los niveles salariales básicos, y por el contrario, se mantuvieron variables los ingresos de acuerdo a la categoría y rama laboral.

En cambio, la asistencia social vinculada al mercado formal de empleo (complementos salariales y otras apoyaturas) tuvo un trayecto político diferente del resto de las arenas de políticas sociales, en la medida que tendió a distanciarse del patrón distributivo estratificado, brindando beneficios mínimos relativamente similares a partir del proceso de unificación de las diversas Cajas de Compensación laboral.

Atendiendo la especificidad de cada uno de los sectores de bienestar estudiados, importa enfatizar que contaban con un conjunto amplio de prestaciones, que fueron promovidas y redefinidas hasta los años cuarenta, fundamentalmente por un universo heterogéneo de actores socioeconómicos y civiles. Es así que en el campo de la salud, se disponía de asociaciones de socorros mutuos, originalmente centradas en la atención de los inmigrantes para luego incorporar a segmentos más amplios de población. Esas asociaciones fueron el germen del sistema mutual vigente hasta el presente, cuya emergencia no contó con la intervención estatal.

No hay lugar a duda de que a medida que se expandía el sector a través del mutualismo, y el moderado incremento de centros de asistencia y hospitales públicos, los intereses de los grupos médicos y otros profesionales de ese campo comenzaron a tener gravitación en la definición del futuro del sector. Entre la década del cuarenta y fines de los cincuenta, se planean una serie de alternativas de reformas en el campo de salud, entre las que figuraban, en un extremo, la instalación de un sistema único y público, y en el otro, la opción triunfadora de un mix de proveedores con prestaciones diferenciadas.

En el terreno laboral, así como en el de asistencia, también se contaba con una serie de protecciones arraigadas. Cabe mencionar en este plano, los diversos montos de salarios mínimos por rama y categoría laboral, siendo estos beneficios defendidos por los sindicatos asociados a los sectores productivos. Lo llamativo políticamente de esa pauta fragmentada de ese tipo de bienes sociales, radica en que el proceso de unificación del movimiento sindical no puso en tela de juicio la dispersión de las demandas laborales y su consecuente diferenciación de los beneficios otorgados. La instalación de los Consejos de Salarios, si bien fue un indicador político de fortaleza de los sindicatos, reafirmó esa lógica de tramitación y de reivindicación laboral.

Por su parte, la asistencia social relacionada con el trabajo también contaba con una serie de complementos o ayudas laborales brindadas por las mencionadas Cajas de Compensación. En una primera instancia, estas prestaciones buscaron ayudar a los trabajadores más sumergidos o desfavorecidos de escala salarial, y más adelante se tornaron extensivas y ampararon a nuevos grupos y tipos de hogares dependientes del trabajador (gana pan). A diferencia de los otros bienes provenientes del mercado de empleo, la asistencia social tendió a limitar la diferenciación de las protecciones, en la medida que la centralización las diversas entidades encargadas de esos bienes promovió algunas pautas de uniformización de ese tipo de provisión.

La seguridad social, esencialmente los beneficios por concepto de retiro del mercado de la fuerza de trabajo (jubilaciones y pensiones), fue pionera en la matriz de bienestar uruguayo. Al igual que las otras áreas de política social analizadas, y de manera similar al resto de América Latina, la trayectoria de inclusión de grupos de beneficiarios fue incremental, también calificada de “regulada”, en el intento de mostrar un ritmo particular de promoción de esos bienes. En este sentido, los primeros en recibir estas protecciones fueron los grupos y corporaciones dependientes del Estado (militares y maestros), de ahí que se concibe la intervención estatal directa (provisión y regulación) en el amparo de estamentos especializados de funcionarios públicos.

Posteriormente y de manera gradual, estas prestaciones ampliaron su cobertura con beneficios muy variables, a otros grupos de trabajadores y población de tercera edad sin suficientes recursos económicos (pensiones asistenciales). Este movimiento expansivo y estratificado de beneficios, tiene su expresión institucional en la etapa histórica analizada, ya que se inauguran y consolidan diferentes Cajas de Pensiones y Jubilaciones. En este escenario de múltiples instituciones proveedoras, se elaboraron propuestas de revisión de ese esquema altamente fragmentado, sin embargo, esas iniciativas no alcanzaron a tener trámite parlamentario que le imprimieran visibilidad pública.

La estratificación de beneficios según sector de política pública, con cierta excepción de la asistencia, y con sus particularidades por área, se convirtió en un rasgo estructurante del sistema de bienestar en su conjunto. Esa pauta de protección se transformó en un legado que organizó la oferta social, y resistió a los cambios pese a las coyunturas históricas favorables para su reformulación. Este formato de provisión de bienes públicos, se explica esencialmente por factores políticos, relativos a la fraccionización de los principales partidos políticos, al manejo partidario del aparato estatal, a lo que se agrega las estrategias de los actores colectivos involucrados en las diversas arenas de políticas sociales (sindicatos, gremios empresariales, profesionales, fundamentalmente) los que privilegiaron tramitaciones particularistas de las demandas.

Por último, para cerrar este documento interesa plantear algunas consideraciones sobre las formas específicas de intervención del Estado en materia de protección social. Del análisis de la información relevada en la investigación, surge cierto cuestionamiento sobre un argumento político e histórico recurrente en los estudios sobre el esquema nacional de seguridad social, referidos a la “anticipación” estatal. En la mayoría de las arenas de políticas públicas consideradas en el trabajo, no se constata una clara anticipación estatal, sino que por el contrario, se evidencia el reconocimiento e institucionalización pública de un conjunto de mecanismos y beneficios sectoriales existentes, promovidos por actores sociales inscriptos en esas arenas de políticas (por ejemplo las asociaciones mutuales en salud, o los salarios mínimos existentes en materia de empleo).

La anticipación del Estado se registra claramente en la protección a sus cuerpos funcionales internos, en clave de defensa de los intereses de grupos o corporaciones públicas. Esa estrategia de intervención estatal tiende a legitimar y reforzar la estratificación de bienes sociales, poniendo de manifiesto que la sola presencia del Estado no asegura igualdad distributiva, sino que depende de las modalidades que asuma la pauta pública de acción.

No obstante, cabe interpretar las causas que inciden en la alteración de ese patrón estatal en materia de asistencia social, en la medida que se verifican modificaciones en la provisión fragmentada y diferenciada de los beneficios, que se establecieron previamente a la participación del Estado. La hipótesis que se maneja sobre el cambio en los criterios de intervención estatal, considera que la asistencia ha sido históricamente un área de actuación pública asociada a la vulnerabilidad y pobreza, que tiende a brindar protecciones mínimas, que no alteran la lógica distributiva imperante. Planteado de otra manera: no es un campo de disputa por la redistribución de económica, y además carece de una demanda organizada, con capacidad de presionar por mejoras en la provisión de bienes.

El caso analizado, de la asistencia vinculada con el mercado formal de empleo, no difiere de la caracterización planteada, ya que las prestaciones brindadas se concibieron como complementos salariales; y si bien los sindicatos tenían interés en mantenerlas, no ocupaba un lugar prioritario en su agenda reivindicativa, seguramente porque se las consideró políticamente como ayudas sociales. Por supuesto que la comprobación de este supuesto de trabajo requiere de nuevas fuentes de información de las que dispone este estudio, no obstante, se dispone de cierto respaldo teórico-empírico de análisis internacionales, en la medida que las políticas sociales “de mínimos” no afecta la estructura de desigualdad imperante en las sociedades, y por lo tanto se transforman en eslabones “residuales” de los sistemas de bienestar.

## **Bibliografía**

- Acevedo, E. 1936. *Anales Históricos del Uruguay*. Tomo VI. Barreiro y Ramos, Montevideo.
- Andrenacci y Repetto, s/d, “Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana” disponible en [http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/\(04\)\\_andrenacci-repetto.pdf](http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/(04)_andrenacci-repetto.pdf)
- Barbagelata, H.1955. *Régimen de Convenios Colectivos. Colección de Cultura Sindical*. Ed Federación uruguaya de empleados de Comercio e Industria FUECI.
- Barrán, J. P. y Nahum, B. 1979. *Battle, los estancieros y el Imperio Británico. El Uruguay del novecientos*. Tomo 1, EBO, Montevideo.
- Bonino, N. y García Repetto, U. 2010. “Aproximación al desempeño financiero de la seguridad social uruguaya durante la primera mitad del siglo XX. El problema de las jubilaciones por despido.”, Ponencia presentada en las XXII *Jornadas de Historia Económica*, Asociación Argentina de Historia Económica, 21-24 de setiembre, Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba.
- Caetano, G. y Rilla, J. 2000. El gobierno como cogobierno. : Despliegues y repliegues de la partidocracia uruguaya, 1942-1973. En Jorge Lanzaro, *La Segunda Transición en Uruguay*, FCU, Montevideo. pp. 197-257.
- Caetano, G. y Rilla, J. 2004. "Los Partidos Políticos Uruguayos En El Siglo XX." En El

Uruguay Del Siglo XX. La Política., Instituto de Ciencia Política. Ediciones de la Banda Oriental/Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

Caetano, G y Rilla, J. 2005. Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al Mercosur, 1ª. ed. Montevideo, CLAEH, 3ª ed. aumentado CLAEH/Fin de Siglo, Montevideo.

Cappoccia, G. and Daniel K. 2007. “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historic Institutionalism.” *WorldPolitics* 59(3) pp. 341–69.

Caristo, A., Lagomarsino, G. y Santos, S. 2006. “Asignaciones Familiares en el Uruguay. Estudio de casos sobre Asignaciones Familiares en países de Europa y América Latina”. Proyecto de Investigación de la AISS – Asesoría General de Seguridad Social del Banco de Previsión Social (BPS). Mimeo.

Collier, R. & Collier, D. 1991. “*Critical Junctures and historical legacies*” en Collier & Collier: *Shaping the political arena: critical junctures, the Labor movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton University Press, Princeton.

Ermida, O. 1984. “La estructura orgánica de la seguridad social: su evolución y situación actual”, en Américo Pla Rodríguez (ed.), *La seguridad social en el Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, pp. 67-102.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ariel, Barcelona.

Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press Cambridge.

Fabregat, J. T. 1948. “*Elecciones uruguayas*” (febrero de 1925 a noviembre de 1946): compilación de cifras oficiales, escrutinios y proclamaciones, concordado con las leyes de la materia, Montevideo.

Fernández Pasarín, A. M. (2006) “*El neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea*” en Cuadernos de Trabajo No 46, Instituto de Estudios Europeos. Universidad Autónoma de Barcelona.

Filgueira, F. 2013. “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: Posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* – 22(2). Montevideo: ICP – FCS. ISSN 0797 9789; ISSN 1688-499X (en línea).

Filgueira, F. 2005. “Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States.” Prepared for the UNRISD Project on Social Policy and Democratization.

Filgueira, F. 1994. “Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista.”, Carlos Filgueira y Fernando Filgueira (ed), *El largo adiós al país modelo*. Ed. Arca, Montevideo.

Filgueira, F. 1998. “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada, en Roberts B. Ciudadanía y Política

Social Latinoamericana.Ed. FLACSO/SSRC, Costa Rica.

Franzoni, J. M., & Sánchez-Ancochea, D. 2016. *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures*. Cambridge University Press.

Fuentes, G. (2013). *La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud en Uruguay (2005-2012): impulso reformista con freno desde los puntos y actores de veto*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

García Repetto, U. (2011). “El financiamiento de la seguridad social en el Uruguay (1896-2008): una aproximación a su análisis en el largo plazo”. *Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT09/11*.

George, A. y Bennett, A. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press, Cambridge.

Gerring, J. 2007. *Case Study Research, Principles and Practices*. Cambridge University Press, Cambridge.

González, L. E.. 1993. *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Gough, I. & Wood, G. 2004. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge.

Haggard, S. & Kaufman, R. 2008. *Development, Democracy and Welfare States. Latin America, East Asia and Eastern Europe*. Princeton University Press. New Jersey.

Harriett, S. 2011. “Los inicios: actores privados y públicos en la construcción de la seguridad social en el siglo XIX.” En Bucheli, Gabriel y Harriett, Silvana (coord.). *La seguridad social en Uruguay. Miradas desde la historia política*. Instituto de Ciencia Política. República AFAP, Montevideo.

Huber, E. and J. S. 2005. *Successful Social Policy Regimes? Political Economy and the Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay and Costa Rica*. Trabajo presentado en la conferencia sobre Democratic governability in Latin America, Notre Dame, octubre 6-7.

Huber, E. and Stephens, J. 2012. *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. University of Chicago Press.

Korpi, W. 2000. *The Power Resources Model*. In: Pierson, C., and Castles, F.G. (Ed.), *The Welfare State Reader*, Polity Press.

Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63(5), pp. 661-687.

Köster, E. 2010. “De la centralización a la nueva descentralización del sistema de previsión estatal y la expansión de las prestaciones (1934-1967)”. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15

de setiembre de 2010.

Lynch, J. 2006. *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*. Cambridge University Press.

Mahoney, J. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society*, 29(4), pp. 507-548.

Malloy, J. 1979. *The Politics of Social Security in Brazil*. Pitt Latin American Studies. Pittsburg University Press.

Marius, J. L. (Coordinador), Pablo A., y Marius Basso D. SF. *Parlamentarios uruguayos: 1830-2005*. (Información y Archivo) Martin Marius Basso (Digitalización), Hebert O. Estevez (Diagramación y Corrección). Ediciones de la Proa.

Martínez Franzoni, J., & Sánchez-Ancochea, D. (2013). "La construcción de universalismo y sus contradicciones: lecciones de los servicios de salud en Costa Rica, 1940-2011". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(SPE), 55-74.

Martínez Franzoni, J. 2006. "Regímenes de bienestar en América Latina: ¿Cuáles son y cómo son?". Instituto de Investigaciones Sociales/Fundación Carolina, Madrid.

Mesa Lago, C. 1989. *Ascent to Bankruptcy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Mesa Lago, C. 2004. "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina". *Revista de la CEPAL*, N° 84. CEPAL, Santiago de Chile.

Midaglia, C. & Silveira, M. 2011. "Políticas Sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay" en Barba & Cohen (comps.): *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. CLACSO-CROP, Buenos Aires.

Moore, B. (1966). *Social Origins of Democracy and Dictatorship*. Boston, Beacon.

Nahum, B. *Estadísticas Históricas del Uruguay 1900-1950*, 2007. Tomo II, Págs. 296-297.

Nahum, B. (1999). *Manual de Historia del Uruguay. 1903-1990*. Tomo II. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Nahum, B.; Cocchi, A.; Frega, A.; Tronchon, Y. 1998. *Crisis política y recuperación económica. Historia uruguaya*. Tomo VII, La república. Ediciones de la Banda Oriental.

Notaro, J. (Coord.), Chevalier, M.; Fernández Caetano, C.; Motta, V.; Viera, M. 2011. El origen del sistema de relaciones laborales en Uruguay. Serie Documentos de Trabajo DT 1 /11. Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UdelaR, Montevideo.

Notaro, J. y Fernández Caetano, C. 2012. "El origen de los consejos de salarios en Uruguay", *Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho*, 17(28), pp. 161-185.

Papadópulos, J. 1992. *Seguridad social y política en el Uruguay*, CIESU, Montevideo.

Papadópulos, Jorge. 1992. *Seguridad social y política en el Uruguay*, CIESU, Montevideo.

- Pierson, P. 2000. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94 (02), 251-267.
- Pierson, P. 2004. *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Piotti, D. 1998. Historia de la salud en el Uruguay (1830-1995). In *Historia de la salud en el Uruguay (1830-1995)*. Organización Panamericana de la Salud.
- Pla Rodríguez, A. 1956. "El salario en Uruguay". Segundo Libro. Uruguay: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UdelaR.
- Porrini, R. 2002. "La historia de la clase obrera y los sindicatos en el siglo XX: experiencias y aportes". Tomado de <http://www.pvp.org.uy/wp-content/uploads/2011/05/porrini.pdf>
- Porzecansky, A. 1978. "Chapter 3. The case of Uruguay", en Mesa-Lago, Carmelo, *Social Security in Latin America Pressure, Groups, Stratification and Inequality*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Pribble, J. 2013. *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge.
- RELASUR. 1995. *Las relaciones laborales en Uruguay: informe RELASUR*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Roberts, K. 2008. "Is social democracy possible in Latin America?". *Nueva Sociedad*, 217, 70-86.
- Segura-Ubiergo, A. 2007. *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*, Cambridge University Press.
- Sempol, D. 2011. "Las primeras tres décadas del siglo XX. Entre la dádiva y el derecho." En Bucheli, Gabriel y Harriett, Silvana (coord.). *La seguridad social en Uruguay. Miradas desde la historia política*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Setaro, M. 2013. *Innovación y continuidad en la construcción del Estado Social Instituciones y Reforma del Sistema de Salud en Uruguay (2005-2012)*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, FCS-UdelaR.
- Sienra, M. 2007. "La evolución del sistema de Seguridad Social en el Uruguay (1829-1986)", Serie Documentos de Trabajo DT 07 /07, Instituto de Economía, Universidad de la República, Montevideo.
- Sindicato Médico del Uruguay. 1939. Primera Convención Médica. Montevideo.
- Sindicato Médico del Uruguay. 1943. Segunda Convención Médica. Montevideo.
- Sindicato Médico del Uruguay. 1949. Tercera Convención Médica. Montevideo.
- Sindicato Médico del Uruguay. 2002. "El sector salud. 75 años de un mismo diagnóstico". Disponible en: <http://www.smu.org.uy/publicaciones/libros/turrene/index.html>
- Soifer, D. 2012. "The Causal Logic of Critical Junctures", *Comparative Political Studies* 45 (12), pp. 1572-1597.

Solari, A. 1967. *El desarrollo social del Uruguay en la postguerra*. Ed Alfa, Montevideo.

Stephens, J. 1979. *The Transition from Capitalism to Socialism*. MacMillan Publishing Company.

#### Documentos consultados:

- Revista de la Asociación Rural del Uruguay. Institución: Asociación Rural del Uruguay. Período 1940-1955
- Revista de la Federación Rural del Uruguay. Institución: Federación Rural del Uruguay. Período 1940-1955
- Revista de la Unión Industrial Uruguaya. Institución: Unión Industrial del Uruguay. Período 1940-1955
- Sesión Cámara de Representantes, 5 de julio de 1943
- Sesión Cámara de Representantes: 20 de Marzo, 1939

#### Anexos

**Tabla 1a. Federaciones, sindicatos únicos nacionales y otros asimilables hasta 1955**

Nombre de la organización	Año de creación	Convenios con mutualistas
Unión de Obreros Curtidores (UOC)	1904	No
Centro de Maquinistas Navales (CMN)	1905	No
Sindicato de la Industria del Cuero (SIC)	1917	No
Sindicato de Artes Gráficas (SAG)	1920	Si
Sindicato Único de la Aguja (SUA)	1921	No
Sindicato de Obreros de la Industria de la Madera y Anexos (SOIMA)	1927	Si
Sindicato Único Nacional de Trabajadores Aceiteros (SUNTA)	1927	No
Federación Única de Empleados del Comercio y la Industria (FUECI)	1930	No
Sociedad Uruguaya de Actores (SUA)	1941	No
Unión Ferroviaria	1941	No
Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU)	1942	No
Federación Obrera de la Industria de la Carne y Afines (FOICA)	1942	Si
Federación Uruguaya de Magisterio (FUM)	1942	No
Organización Nacional de Obreros del Caucho y Ramas Afines (ONODRA)	1942	No
Sindicato Único de Transporte de Carga y Ramas Afines (SUTCRA)	1942	No
Unión de Trabajadores de Confiterías (UTC)	1942	No
Asociación de la Prensa Uruguaya (APU)	1944	No
Federación ANCAP (Fed ANCAP)	1944	No
Federación de Obreros de la Lana (FOL)	1944	Si

<b>Sindicato de Trabajadores de la Industria Química (STIQ)</b>	1944	Si
<b>Federación de Obreros y Empleados Molineros y Afines (FOEMA)</b>	1945	No
<b>Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE)</b>	1946	Si
<b>Federación de Obreros y Empleados de la Bebida (FOEB)</b>	1948	Si
<b>Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP)</b>	1948	No
<b>Unión de Funcionarios Docentes y Administrativos de UTU (UFUDAUTU)</b>	1948	Si
<b>Unión Nacional de Trabajadores de Metal y Ramas Afines (UNTMRA)</b>	1949	Si
<b>Agrupación UTE (AUTE)</b>	1950	Si
<b>Asociación de Obreros y Empleados de CONAPROLE (AOEC)</b>	1951	No
<b>Organización de Funcionarios de PLUNA (OFPLUNA)</b>	1951	No
<b>Unión de Obreros y Empleados y Supervisores de Funsa</b>	1952	No
<b>Federación Obrera del Transporte (FOT)</b>	1952	Si
<b>Asociación de Funcionarios del Instituto Nacional de Colonización (AFINCO)</b>	1954	No
<b>Congreso Obrero Textil (COT)</b>	1955	No
<b>Federación Nacional de Funcionarios Municipales (ADEOM)</b>	1955	Si

Fuente: Guía Sindical, 1990.

**Tabla 2a. Iniciativa política de salario mínimo según fracción partidaria\***

<b>Nombre</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Partido</b>	<b>Sublema</b>
<b>Frugoni, Emilio</b>	1912-Consejos de salarios y fijación del salario	PS	PS
<b>Buero, Juan Antonio y Miranda Héctor</b>	1914-Sindicatos obreros y convenios colectivos	PC y PN	Sd
<b>Frugoni, Emilio y Mibelli, Celestino</b>	1920-Salario mínimo y consejo de salario	PS	PS y PC
<b>Ghigliani, Francisco</b>	1920-Salario rural	PC	"Por los ideales batllistas" <sup>4</sup>
<b>Carnelli, Lorenzo</b>	1920-Salario mínimo general	PN	"Partido Radicalismo Blanco"
<b>Andreoli, Enrique</b>	1925-Salario mínimo en ciertas industrias	PC	"Herrera-Morales-Andreoli"
<b>Segundo, Juan José</b>	1925-Salario mínimo para estibadores	PN	Sd
<b>Otamendi, José y Ferreira, Eduardo</b>	1926-Salario mínimo en servicios públicos	PN y PN	"García Morales-Otamendi" y "Herrera-Moreli-Andreoli"

<b>de Dovitiis, Eofelio</b>	1927-Salario mínimo canteras y areneras	PC	Sd
<b>Coronel, Manuel Oribe</b>	1927-Salario mínimo empleados y obreros SA	PN	"Sublema Herrera-Moraes-Andreoli-Corronel"
<b>Gómez, Eugenio y Westtsein, Carlos</b>	1928-proyecto sobre salarios	P.Com	Pcom
<b>Quijano, Carlos, Frugoni, Emilio y Coronel, Manuel Oribe</b>	1929-Salario mínimo	PN,PS y PN	"Somos idea"; PS y "Sublema Herrera-Moraes-Andreoli-Corronel"
<b>Pérez, Silvestre</b>	1929-Convenios colectivos	PN	"Concentración Nacionalista", Lista "Pantaleón Pérez"
<b>ManiniRíos, Pedro; Terra, Gabriel</b>	1934-Escala de salarios en servicios públicos	PC y PC	"Gral. F.Rivera" y Presidente en ejercicio (Presidente constitucional entre 1931 y 1933, y de facto entre 1933 y 1938)
<b>Saldias, Zoilo; Terra, Gabriel</b>	1937-Convenios colectivos	PN, PC	sd y "Libertad y justicia"
<b>Frugoni, Emilio</b>	1939-Salario mínimo rurales	PS	PS
<b>Baldomir, Alfredo y Pasadas, Gervasio</b>	1941-Contratos de trabajo	PC, PN	Presidente en ejercicio;
<b>Gómez, Eugenio</b>	1941-Elevación de salarios	P.Com	Pcom
<b>Baldomir, Alfredo y Canessa, Julio César</b>	1941-Salario mínimo	PC	Presidente en ejercicio; "Para Servir al País"
<b>Iturbide, Julio; Brena, Tomás; Cardoso, José Pedro; García Da Rosa, Mauro; Debali, Luís; Casal, Pedro y Fernández Crespo, Daniel</b>	1941-Comisión investigadora condiciones de vida	PC, UCU,PS , PC,PC,P N,PN	sd; UCU; PS; "Para servir al País"; sd; sd; "Herrera-Fernández Crespo".
<b>Sosa Aguiar, Euclides; Piroto, Armando</b>	1941-Código de trabajo	PC	"Libertad y Justicia, lista 15";
<b>Amézaga, Juan José; VicensThievent, Lorenzo; Artuccio, Hernán; Martiriné, José; Marqués Castro, Mateo y Martínez Trueba, Andres</b>	1942-Salario mínimo legal y en Consejos de salarios	PC	Presidente en ejercicio, Batllista; sd; sd; sd y Batllista
<b>Baldomir, Alfredo y Canessa, Julio César</b>	1943-Suprime límite legal mínimo de salarios y las Disposiciones de salario rural y doméstico	PC	Batllista y "Para Servir al País"

<b>Cardoso, José Pedro; González Conzi, Efraín; Arevalo de Roche, Julia; Mora Otero, Carlos; Lorenzi, Juan Angel; García Da Rosa, Mauro; García Pintos, Salvador; Penco, Jose María</b>	1943-Intervenciones a favor de proyecto de consejo de salario	PS, PC, Pcom, PC,PC,P C,UCU, PN	PS, Batllismo, Pcom "Por la patria", Batllismo, Pcom, UC, sd
<b>Canessa, Julio César (redactor); Aguirre, Leonel; Pinto de Vidal, Isabel; Forteza, Francisco</b>	1943-Informe en comisión a favor Consejos de salarios	PC,PN,P C,PC	"Para Servir al País"; sd; sd; y Batllismo
<b>Álvarez Vignoli de Demicheli, Sofía; Berro, Roberto y Cusano, Angel</b>	1943-Informe discordante Consejos de salarios	PC, PN, PN	"Libertad y Justicia"; "Con la democracia"

**Fuente:** Elaboración propia en base información extraída de “*El salario en Uruguay*” de Américo Pla Rodríguez, 1956 Segundo Libro: “*Parlamentarios uruguayos: 1830-2005*”. JORGE L. MARIUS (Coordinador), PABLO AROCENA, Y DANIEL MARIUS BASSO (Información y Archivo) MARTIN MARIUS BASSO (Digitalización), HEBERT O. ESTEVEZ (Diagramación y Corrección). Ediciones de la Proa; “*Elecciones uruguayas*” (febrero de 1925 a noviembre de 1946): compilación de cifras oficiales, escrutinios y proclamaciones, concordado con las leyes de la materia. / Julio T. FABREGAT (1948). Montevideo; Datos extraídos del Banco de Datos de Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Montevideo.

\*Hay iniciativas parlamentarias que no se incluyeron en el cuadro ya que no se pudo reconstruir el sector del proponente.