

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

# Asignaciones familiares en Uruguay como expresión de la cuestión social

**María Soledad Camejo Casaña**

Tutor: Alejandro Mariatti

2015



## RESUMEN

El presente trabajo tiene como eje central el análisis de la política de Asignaciones Familiares en el Uruguay y particularmente los cambios introducidos en 2008, en el marco del Plan de Equidad, en un intento por entender el proceso de fondo que está condicionando este cambio de prestaciones universales y contributivas hacia un nuevo modelo asistencial y focalizado donde la política se presenta como desvinculada de la condición de trabajador.

Para esto se propone una discusión conceptual desde la perspectiva de la totalidad, sobre los procesos de transformación que ha sufrido esta política desde su creación hasta la actualidad, entendiendo a la misma como una manifestación de lecturas y abordajes de los problemas sociales en el Uruguay, más precisamente lo que se constituye como la Cuestión Social y expresa el devenir de la clase obrera dentro de los distintos momentos de producción y reproducción del sistema capitalista.

Palabras clave: Capitalismo - Cuestión Social - Políticas Sociales - Estado - Trabajo

*Key words: Capitalism- Social Question - Social Policies - Estate - Work*

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPITULO I	
I.I- Presentación del tema de estudio: La AFAM del Plan de Equidad.....	6
I.II-Objetivos.....	8
I.III-El camino metodológico.....	8
CAPITULO II	
PERSPECTIVA TEÓRICA DE LA TOTALIDAD.....	10
II.I-Consolidación del capitalismo: surgimiento de las Políticas Sociales y la Cuestión Social...11	
II.II-Pasaje del Estado restricto al Estado ampliado.....	13
II.III-Liberalismo y surgimiento de las Políticas sociales.....	16
II.IV-Keynesianismo y Estado de Bienestar.....	19
II.V-Neoliberalismo.....	24
II.VI-La actualidad polinominada.....	26
II.VII-Cuestión Social: Concepto y tipos ideales.....	27
CAPITULO III	
III.I-Estado Social en el Uruguay y el surgimiento de la Asignación Familiar.....	33
III.II-Neoliberalismo y transformaciones en la AFAM.....	37
III.III-La actualidad polinominada en el Uruguay.....	45
III.IV-La AFAM bajo el Plan de Equidad.....	50
REFLEXIONES FINALES.....	57
BIBLIOGRAFÍA.....	60

## INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye el proyecto de Monografía de Grado de la Licenciatura de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

El mismo se divide en tres capítulos. En un primer capítulo se expone y problematiza la temática a abordar como objeto de conocimiento, que está constituido por la Asignación Familiar y en particular las modificaciones que se introducen en el marco del Plan de Equidad en 2008.

Esto implica la consideración de que el proceso de transformación de la AFAM se constituye como expresión de la Cuestión Social, evidenciando algunos aspectos sustanciales de las lecturas y construcción conceptual de esta última.

A partir de dicha delimitación, el objetivo propuesto es entender el proceso de fondo que ha estado condicionando este cambio de prestaciones universales y contributivas hacia un nuevo modelo asistencial y focalizado donde la política se propone como desvinculada de la condición de trabajador.

Este encuadre temático se realiza en el primer capítulo, que se cierra con consideraciones sobre el análisis documental dado que el mismo compone el camino metodológico que se ha elegido para abordar el problema de conocimiento antes descrito. De modo tal que la estrategia metodológica a seguir será el análisis de documentos oficiales de la administración pública que refieran o describan el régimen actual de Asignaciones Familiares, así como también otros documentos técnicos que, sin ser oficiales, refieran a ella y aporten información para ampliar su comprensión.

Siguiendo el orden de este documento, en el segundo capítulo se explicita el marco teórico desde el cual se desarrolla el análisis, en la intención de construir una comprensión del problema de conocimiento a partir de la perspectiva de la totalidad propuesta por el marxismo. Desde esta perspectiva se propone una reconstrucción histórica de las procesualidades implicadas en los principales conceptos de ese objeto.

La centralidad del análisis está puesta sobre la consolidación del capitalismo y las relaciones establecidas entre este modo particular de producción y reproducción social con el desarrollo de las políticas sociales y la Cuestión Social, con vistas a comprender las relaciones establecidas entre estos procesos particulares como partes (relativamente autónomas) de una totalidad procesual.

Con vistas a captar estas procesualidades históricas, y una vez tematizada la perspectiva de la totalidad en base a los planteos de Nelson Coutinho, se expone el concepto de Estado ampliado propuesto por este autor, para poder comprender las complejidades que entraña la conceptualización del Estado moderno, dentro del cual surgen las políticas sociales.

Dentro de este capítulo teórico, de la mano de Elaine Behring se analizan las configuraciones que han adquirido las políticas sociales en diferentes coyunturas espacio temporales, para culminar con una comprensión más acabada de la Cuestión Social y los tipos ideales propuestos por Pablo Bentura, que constituyen una guía para analizar la actualidad y en particular abordar el objeto de estudio aquí propuesto.

Una vez establecido este marco teórico, en el tercer capítulo la propuesta es recorrer el devenir de las Asignaciones Familiares desde su creación hasta su último cambio en 2008.

Este capítulo se estructura en diferentes períodos históricos por los cuales ha atravesado la Cuestión Social en el Uruguay, comenzando por el Estado Social Batllista, contexto en el cual surge la política en 1943, los lineamientos del modelo neoliberal y las transformaciones que dentro del mismo se le imponen a la política, hasta llegar al 2008 donde sufre su última modificación, dentro de un contexto que discursivamente se propone como disruptivo respecto del modelo anterior.

## **CAPÍTULO I**

### **I.I-Presentación del tema de estudio: La AFAM del Plan de Equidad**

El nuevo régimen de Asignaciones Familiares<sup>1</sup> que se implementa, en el Uruguay, en el año 2008 dentro del Plan de Equidad, pretende instalarse dentro de un marco de importantes transformaciones en torno de las políticas sociales de nuestro país.

Si bien el régimen de Asignaciones Familiares existe en nuestro país desde el año 1943 ha ido sufriendo varias modificaciones. Siguiendo a De Melo y Vigorito (2007)<sup>2</sup>, quienes se desempeñan como asesoras técnicas de la última modificación, las transformaciones históricas de las AFAM sintéticamente se pueden resumir sosteniendo que “(...) se ha ido transformando de un sistema concebido para los trabajadores amparados por la seguridad social a una prestación enfocada hacia los hogares compuestos por asalariados de menores recursos (Leyes 16.597<sup>3</sup> de 1995) y por adultos no amparados por el sistema de seguridad social con niños a su cargo (Leyes 17.139 de 1999 y 17.758 de 2004).“ (De Melo y Vigorito; 2007: 25)

En 2008 la política se escinde en dos regímenes orientados por criterios diferentes, uno de ellos continúa siendo una prestación vinculada a los trabajadores amparados en la seguridad social, paralelamente al cual se crea un nuevo régimen asistencial, que si bien continúa siendo administrado por el Banco de Previsión Social (BPS), se ha desarrollado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)<sup>4</sup>, dentro del denominado Plan de Equidad.

Este nuevo régimen asistencial y focalizado, que es en particular el centro de análisis de este trabajo, ha surgido en el marco de lo que se ha entendido como un cambio de sentido en materia de política social, que se viene dando desde 2005 y que, según se sostiene desde el gobierno, constituye “(...) un conjunto de orientaciones, decisiones y concreciones que fueron plasmadas en las nuevas políticas sociales.” (Consejo Nacional de Políticas Sociales: 2009; 5). En este contexto de “nuevas políticas sociales” se crea el MIDES en 2005, el Plan de Emergencia que se desarrolla en su órbita y luego el Plan de Equidad, existente en la actualidad.

---

<sup>1</sup> En adelante AFAM

<sup>2</sup> Asesoras técnicas de la AFAM del Plan de Equidad

<sup>3</sup> Cabe destacar que aquí hay un error de las autoras dado que la Ley que dispone las modificaciones es la Ley 16.697

<sup>4</sup> En adelante MIDES

Según se sostiene desde el documento fundacional del Plan de Equidad, el mismo apunta a reconfigurar todo el sistema de protección social y constituye “(...) una estrategia nacional de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad social (...) [que desde una perspectiva de derechos, según consta en el documento, se propone atender] (...) las limitaciones que aún impiden el pleno ejercicio de los derechos de todas y todos los ciudadanos (...)” (Pte. Vazquez et al; 2008; 6)

Dentro de este escenario surge el nuevo régimen de AFAM, propuesto como “(...) una de las reformas importantes que se han introducido en el sistema de protección social (...)” (Consejo Nacional de Políticas Sociales 2009: 106)

Al entender de este trabajo, este cambio evidencia un proceso de transformación profunda de la AFAM que surge a mediados del Siglo XX, como una protección social, vinculada a la condición de trabajador, hasta llegar a crearse en 2008 una prestación desvinculada absolutamente a esa condición y ligada a la condición socioeconómica desfavorable de los hogares con menores de edad, que dicho régimen denomina “vulnerabilidad social”.

Particularmente el análisis que se propone aquí implica la consideración de que el proceso de transformación de la AFAM se constituye como expresión de la Cuestión Social, evidenciando algunos aspectos sustanciales de las lecturas y construcción conceptual de la misma. En este sentido, el centro de la reflexión propuesta es la desvinculación de esta política respecto de la condición de trabajador y la centralidad que cobra en la “nueva matriz de protección social”.

Recapitulando lo que me propongo es realizar una discusión conceptual sobre los procesos de transformación y en particular de focalización de esta política, que han desembocado en uno de los cambios introducidos por el nuevo régimen de AFAM, que tiene que ver con la eliminación de la exigencia de ser trabajador para recibir la prestación, teniendo en cuenta su centralidad dentro de la estrategia de combate a la pobreza y la desigualdad, configurada como el Plan de Equidad.



## **I.II Objetivos:**

### **I.II.I-Objetivo general:**

-Entender el proceso de fondo que está condicionando este cambio de prestaciones universales y contributivas hacia un nuevo modelo asistencial y focalizado donde la política se propone como desvinculada de la condición de trabajador.

### **I.II.II-Objetivos específicos:**

-Caracterizar la AFAM del Plan de Equidad, teniendo en cuenta el devenir histórico de la política desde 1943.

-Explorar discusiones conceptuales, sobre la Cuestión Social actual. Concretamente aquellas implicadas en la eliminación de la exigencia de ser trabajador para recibir la AFAM del Plan de Equidad.

## **I.III-El camino metodológico**

Para abordar el problema de conocimiento anteriormente formulado en este documento la estrategia metodológica a seguir será el análisis documental, puesto que el estudio propuesto aquí pretende basarse en el uso de la evidencia documental para acceder a la construcción del conocimiento.

Oscar Alberto Morales (2003) caracteriza a esta técnica de investigación cualitativa, cuya fuente de información primaria son los documentos, como “(...) un procedimiento científico, un proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información o datos en torno a un determinado tema. Al igual que otros tipos de investigación, éste es conducente a la construcción de conocimientos.” (Morales; 2003: 2).

De la variedad de documentos utilizados en las investigaciones sociales se utilizan aquellos documentos oficiales de la administración pública que refieren o describen el régimen actual de AFAM, así como también otros documentos técnicos que, sin ser oficiales, refieran a ella y aporten información para ampliar su comprensión.

Importa señalar que la consistencia de esta metodología seleccionada descansa en el uso que se hace de las fuentes documentales. Tal como lo expresa Ruiz Olabuenaga, a las fuentes

documentales “(...) se les puede entrevistar mediante preguntas implícitas y se les puede ‘observar’ con la misma intensidad y emoción con la que se observa un rito nupcial, una pelea callejera, una manifestación popular.” (Ruiz Olabuénaga e Ispizua en Miguel Vallés; 2007: 120). De esta forma el análisis documental implica no sólo exponer los documentos sino poder hacer un análisis crítico de estos.

Vallés (2007) señala en este sentido “Interpretar supone un intento de entender el documento en el contexto de las condiciones (materiales y sociales) de su producción y de su lectura.” (Miguel Vallés; 2007: 136) En la interpretación hay por tanto un doble contexto a tener en cuenta.

Está claro que en principio es imprescindible interpretar el contexto en el que fue producido el documento, como parte central en la interpretación de los sentidos contenidos en él. Además de lo cual, se debe tener en cuenta que toda interpretación está a su vez inmersa en un nuevo contexto. Por tanto quien realiza el ejercicio del análisis documental también está temporoespacialmente posicionado, permeado por un contexto, atravesado por lógicas que anteceden y determinan las posibles lecturas.

En el caso de este trabajo en particular hay un contexto histórico compartido entre la realidad o los insumos de la realidad que se pretende analizar y ‘la lectura’ de esos insumos. Esto necesariamente debe ser tenido en cuenta porque impone una serie de determinantes en las potenciales lecturas.

Lo que quiero expresar con esto es que estoy posicionada dentro del contexto que pretendo analizar y tengo una proximidad que me implica con el objeto que quiero estudiar, en tanto laboralmente desempeño funciones dentro del Mides, en tanto tengo una historia que me particulariza y he transitado por ciertos aprendizajes formales dentro de mi carrera de grado que condicionan mi lectura.

Partiendo de estas consideraciones lo que se intentará postular, lejos de constituir verdades acabadas, serán posibles lecturas sobre la política en cuestión, teniendo en cuenta ciertos debates teóricos tejidos en la actualidad en torno a algunas líneas de análisis posibles. Dicho de otro modo, intentaré desgranar algunos sentidos posibles en la medida de lo permitido por los diversos límites propios y contextuales que atraviesan esta tarea.

## CAPITULO II

### PERSPECTIVA TEÓRICA DE LA TOTALIDAD

Como elemento preliminar es necesario explicitar que la perspectiva teórica desde la cual se desarrollará el análisis pretende construir una comprensión del problema de conocimiento a partir de la perspectiva de la totalidad propuesta por el marxismo. Esto significa considerar la sociedad como un todo complejo, compuesto por partes relativamente autónomas, pero que no pueden ser comprendidas sino se las entiende circunscritas en una totalidad concreta.

De esta forma, siguiendo a Nelson Coutinho (1994) es posible desfeticizar los objetos y estos dejan de ser hechos evidentes para convertirse en procesos o momentos de procesos. Esto a su vez implica otra consideración importante y es la aprehensión de la historicidad de esos objetos, movimiento mediante lo cual es posible desnaturalizarlos y dejar de verlos como realidades evidentes para entenderlos como construcciones sociales históricamente situadas en las que hay implicadas una multitud de determinaciones.

Partiendo de esta premisa Marx destaca dentro de esta totalidad el momento económico, compuesto por la articulación entre las fuerzas productivas o el proceso de dominación de la naturaleza y la forma en la que se relacionan los hombres para establecer esa relación, a lo cual denomina relaciones de producción o de propiedad, bajo las cuales se estructura la sociedad en clases sociales.

Por tanto el análisis social debe contener siempre un entendimiento de esta estructuración social mediante la cual se establecen relaciones de dominación entre los hombres, que en general se encuentran naturalizadas por una aparente legitimidad de estas dominaciones.

En este sentido es preciso indicar, tal como lo expresa Coutinho, que no es el predominio de motivos económicos en la explicación social lo que caracteriza al método marxista sino su perspectiva de totalidad en una búsqueda por develar las naturalizaciones construidas en las relaciones establecidas entre los hombres.

Esta es la crítica marxista a las “ciencias sociales particulares” y a la vez que critica, entiendo que se convierte en su gran aporte.

Siguiendo a Coutinho la base ontológica de esa crítica “(...) é a comparação dos resultados particulares da ciência que esta sendo criticada com o conjunto da vida social; seu objetivo é

precisamente o de examinar ate que ponto esses resultados correspondem ou não ao movimento global e histórico do objeto que esta sendo elevado ao conceito.” (Coutinho; 1994: 100)

Volviendo a nuestro problema de conocimiento en particular, desde esta perspectiva cabe entonces proponerse una reconstrucción histórica de las procesualidades implicadas en los principales conceptos de nuestro objeto de conocimiento, más precisamente un análisis sobre en la consolidación del capitalismo y las relaciones establecidas entre este modo particular de producción y reproducción social con el desarrollo de las políticas sociales y la Cuestión Social, con vistas a comprender las relaciones establecidas entre estos procesos particulares como partes (relativamente autónomas) de una totalidad procesual.

### **II.I-Consolidación del capitalismo: surgimiento de las Políticas Sociales y la Cuestión Social**

Desde la perspectiva antes señalada uno de los movimientos que se imponen necesarios para no perder el punto de vista de la totalidad es asociar el surgimiento de las políticas sociales a la sociedad capitalista.

Tal como lo expresa Elaine Behring (1998), en general hay consenso en considerar el surgimiento de las políticas sociales junto a la construcción de la sociedad capitalista, pero no desde sus comienzos sino desde que se desarrollan las primeras lecturas de la Cuestión Social, momento en el que los trabajadores mediante sus luchas organizadas asumen un papel político, a finales del siglo XIX en Europa.

De esta forma las políticas sociales se desarrollan, vinculadas a las condiciones de vida producidas por la Revolución Industrial, más concretamente surgen para atender el problema del pauperismo y desde este momento se han encontrado asociadas a un modo particular de organización económica y social: el capitalismo y la contradicción entre el capital y el trabajo.

Esto significa que su análisis no puede desconocer que forman parte del proceso de producción y reproducción capitalista, es decir han estado asociadas a un momento histórico en el que los seres humanos han tenido que salir al mercado a vender su fuerza de trabajo y esta ha pasado a ser una mercancía, dentro de un sistema que, basándose en la propiedad privada, tiene como directriz principal extraer la mayor cantidad posible de plusvalía explotando al máximo la productividad de esa fuerza de trabajo.

Por lo que, en este marco, las políticas sociales actúan regulando los conflictos o la lucha de clases entre las clases dominantes, poseedoras de los medios de producción, cuyo objetivo es extraer el máximo de ganancia en el proceso productivo y aquellos que se ven obligados a vender su fuerza de trabajo como único medio de subsistencia en una sociedad de mercancías y propiedad privada.

Sin embargo desde la perspectiva teórica aquí trabajada y siguiendo los planteos de Elaine Behring (2009) esto tampoco debe llevarnos a una mirada simplista que considere a las políticas sociales como meros elementos funcionales a la acumulación capitalista, lo cual desde el punto de vista político equivaldría a decir que son simples mecanismos de dominación, impuestos para legitimar el orden capitalista, dado que generan la adhesión de los trabajadores al sistema. Así como también puede ser reduccionista una visión que desde el punto de vista económico sólo considere su función de reducir los costos de la reproducción de la fuerza de trabajo, elevar la productividad y mantener altos los niveles de consumo en épocas de crisis.

Siguiendo a la autora, si bien estos enfoques no son equivocados, tampoco “(...) exploram suficientemente as contradições inerentes aos processos sociais e, em consequência, não reconhecem que as políticas sociais podem ser centrais na agenda de luta dos trabalhadores e no cotidiano de suas vidas, quando conseguem garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites aos ganhos do capital.” (Behring: 2009; 28)

En este sentido, es importante el señalamiento de que las políticas sociales no surgen desde el comienzo de la sociedad capitalista sino que el periodo de expansión de las primeras legislaciones y medidas de protección social pueden ser ubicadas hacia fines del siglo XIX, momento en el que los trabajadores asumen un papel político y hasta revolucionario, lo cual da como resultado un proceso de ampliación del Estado y toma nombre por primera vez la Cuestión Social.

También se debe señalar que el reconocimiento de la Cuestión Social a partir de la cual se desarrollan las políticas sociales no son los problemas vinculados al pauperismo sino un modo particular de interpretar estos problemas y, en tanto tal, es una construcción históricamente situada que otorga legitimidad ideológica a las intervenciones estatales.

De esta manera si bien el marco de fondo ha sido la sociedad capitalista, desde su creación hasta ahora ni las políticas sociales, ni la Cuestión Social, ni el Estado han permanecido invariantes a lo largo del tiempo y se encuentran determinados por diferentes coyunturas históricas, en las que participan sujetos sociales concretos.

Con vistas a captar las procesualidades históricas comenzaré por desarrollar el concepto de Estado ampliado propuesto por Coutinho para poder comprender las complejidades que entraña la conceptualización del Estado moderno, dentro del cual surgen las políticas sociales y posteriormente junto a la división propuesta por Behring analizaré las configuraciones que han adquirido las políticas sociales en diferentes coyunturas espacio temporales, para culminar este capítulo teórico con una comprensión más acabada de la Cuestión Social y los tipos ideales propuestos por Pablo Bentura que constituyen una guía para analizar la actualidad y en particular abordar el objeto de estudio aquí propuesto.

## **II.II-Pasaje del Estado restringido al Estado ampliado**

Tal como lo sostiene Behring “A análise das políticas sociais como processo é resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo(...)” (Behring: 2009; 36)

Es por esto que comprender el proceso de consolidación del Estado moderno es imprescindible para ubicar el surgimiento de las políticas sociales.

Como se ha expresado el Estado moderno no ha permanecido invariante a lo largo del tiempo y en este sentido la primera característica que es necesario observar es su proceso de ampliación ocurrido a fines del Siglo XIX en donde cobran fuerza las primeras legislaciones y medidas de protección social, vinculadas al proceso de formación de la clase obrera como clase para sí y la incidencia de sus luchas, que toman forma de leyes en el Estado.

Siguiendo a Coutinho, originalmente el marxismo entendió al Estado como un aparato mediante el cual las clases dominantes ejercen un poder de dominación coercitivo sobre las clases subalternas.

En su preocupación por comprender el Estado moderno Marx señaló que, presentándose bajo la aparente representación del interés general, este ejerce una función específica de legitimar el orden establecido y la división de la sociedad en clases, garantizando la propiedad privada y perpetuando la dominación de los propietarios de los medios de producción sobre las clases no propietarias.

Sin negar que el Estado representa intereses de clases, es preciso corresponder esta visión a una visión restringida del Estado que, si bien describe muy bien una etapa inicial del Estado

moderno, en la cual este se podía describir como un “comité de burgueses” que ejercen su dominación mediante medios coercitivos, la misma ha sido superada por el marxismo, principalmente con los aportes de teóricos como Antonio Gramsci (Coutinho; 1994). Tal como lo señala Coutinho desde fines del siglo XIX, principalmente en Europa el Estado procesó un fenómeno de ampliación que permitió la incorporación de intereses y demandas de grupos subalternos.

Respecto de la explicación del Estado restringido el autor señala “(...) numa época de escassa participação política, quanto a ação do proletariado se exercia sobretudo através de vanguardas combativas mas pouco numerosas, atuando quase sempre na clandestinidade, era natural que esse aspecto coercitivo do Estado colocasse em primeiro plano na própria realidade: o Estado moderno ainda não explicitara plenamente suas múltiplas determinações e, desse modo, a teoria “restrita” do Estado correspondia à existência efetiva de um Estado <restrito>(...)” (Coutinho; 1994: 52)

De esta forma, siguiendo al autor, es importante destacar que la ampliación conceptual del Estado se dio como respuesta a la ampliación efectiva que este procesó.

Antonio Gramsci, uno de los pensadores que más sistematizó la teoría ampliada, en palabras del autor “(...) se empenhou por dar teoricamente conta de uma intensa socialização da política, que resultou, entre outras coisas, da conquista do sufrágio universal, da criação de grandes partidos políticos de massa, da ação efetiva de numerosos e potentes sindicatos profissionais e de classe. Não só os liberais, mas até mesmo os conservadores e a nova direita, para pretender eficácia, tiveram então de se apoiar em amplos movimentos de massa (...)” (Coutinho; 1994: 52)

Este proceso de socialización de la política en la que cobran protagonismo amplias organizaciones de masa, vinculadas a la lucha organizada de los trabajadores, dio como resultado la incorporación de los intereses de las clases subalternas en la esfera público estatal.

El reconocimiento de estos acontecimientos implica establecer nuevas complejidades en la conceptualización del Estado, que sin eliminar el núcleo duro del pensamiento marxista llevan a la comprensión de este como la expresión de una dinámica y cambiante correlación de fuerzas entre distintas clases sociales y fracciones de clase, en donde el poder de dominación no se ejerce exclusivamente como mero ejercicio de imposición coercitiva sino como búsqueda de legitimidad a través del consenso.

En este sentido señala: “(...) diferentes aparelhos poderão ser mais ou menos influenciados por diferentes classes e muitas políticas específicas do Estado (em qualquer Estado concreto) poderão refletir interesses ente si conflitantes. O fato de que em ultima instancia, terminem por predominar as políticas que asseguram a reprodução da sociedade de acordo com os interesses do conjunto das classes dominantes (muitas vezes em oposição a setores ou frações de tais classes), esse fato resulta de um processo bastante complexo: a unidade relativa do poder de Estado é fruto de um movimento contraditório, cujo vetor não está de modo algum estabelecido a priori.” (Coutinho; 1994: 40)

Evidenciar esta complejidad es imprescindible para desarrollar el análisis de las Políticas Sociales, intentando capturar su procesualidad histórica.

Comprender a las Políticas Sociales como meros instrumentos de dominación, aparece entonces como una mirada reduccionista de las mismas. Sin embargo tal como lo señala Behring tampoco se debe desconocer la base económica de las mismas y sus conexiones con las relaciones sociales que establece el capitalismo, tal como se dijo al principio, su comprensión no puede perder de vista la perspectiva de la totalidad y a la vez el análisis debe considerar un devenir histórico en el que participan sujetos sociales que permean en las acciones estatales impulsando y dando configuraciones particulares a las mismas.

De esta forma la autora realiza una serie de advertencias. Si en el análisis olvidamos el sistema económico y el modelo social del cual forman parte, considerándolas como elementos a analizar en sí mismos y aceptamos como característica central su base redistributiva como vía para solucionar la desigualdad, desconsideraremos la naturaleza del modo de producción capitalista y la relaciones desiguales que esté necesariamente establece, así como la funcionalidad de las políticas dentro de este modo de producción y reproducción social.

En este sentido la autora señala: “É irrealizável todo o conjunto de “soluções para a questão da desigualdade, que remetam apenas às esferas da distribuição e do consumo, diga-se, da circulação, quando a chave do problema está na produção.” (Behring; 1998: 24)

Ahora bien, sin perder de vista esta característica central y el modelo productivo como totalidad dentro de la cual se desarrollan, cabe distinguir una variedad histórica, en cuya diversidad es posible distinguir padrones de protección social que han impuesto ciertos límites a la acumulación del capital.



“Tal variedade, quanto à cobertura mais ou menos universal, padrão de financiamento (redistributivo ou não, contributivo ou não), dentre outros aspectos que poderiam compor uma avaliação desse universo, está relacionada às relações entre as classes sociais e segmentos de classe (ou forças sociais, como aponta Faleiros no seu claro texto de 1986), e condições econômicas gerais, que interferem nas opções políticas e econômicas dos governos.” (Bhering; 2009: 2)

Conviene detenerse entonces en el análisis de algunos momentos históricos por los cuales ha atravesado la política social.

### **II.III-Liberalismo y surgimiento de las Políticas sociales**

La consolidación del modelo capitalista en Europa es un proceso indisoluble de la hegemonía del pensamiento liberal y su particular concepción sobre el Estado, el bienestar y la sociedad civil.

Desde el punto de vista liberal, el bienestar social se desprende del libre desarrollo del mercado en donde cada individuo busca mejorar sus condiciones de vida y con esto se establece el bienestar colectivo.

Es una doctrina, en la que el mercado es un mecanismo natural de regulación de las relaciones sociales, siendo la libre competencia en él lo que potencia y habilita las capacidades de cada individuo.

Esta concepción basada en el mérito propio, junto a la ética del trabajo, que se puede reducir a la expresión del deber moral de cada individuo de ganarse el pan con el esfuerzo propio, comporta una concepción darwinista de la sociedad en la que la inserción de cada uno está dada por un mecanismo de selección natural del cual resultan lugares diferenciados.

Tal como lo expresa Behring “É bom que se diga que nos primórdios do liberalismo, nos oitocentos, existia um claro componente transformador nessa maneira de pensar a economia e a sociedade: tratava-se de romper com as amarras parasitárias da aristocracia e do clero, do Estado absoluto, com seu poder discricionário.” (Behring; 2008: 59)

Bajo esta propuesta en la que se intenta romper con los poderes de la sociedad feudal, el mercado y la libre competencia aparecen como los mecanismos naturales de desarrollo social y el Estado debía reducirse al mínimo, asegurando la libre competencia, las libres reglas de mercado, las libertades individuales y la propiedad privada.

Subsidiario a esta lógica aparecen los derechos civiles, los primeros derechos que se instalan con el Estado liberal en el Siglo XVIII, cuyo componente esencial es otorgarle al individuo la libertad de circulación, así como de adquirir y comercializar propiedades.

Sin embargo cualquier tipo de interferencia en el mercado debía ser abolido, siendo las protecciones sociales vistas como un problema, lo cual llevó incluso a abolir algunas legislaciones de asistencia social que existieron hasta ese momento en la sociedad feudal.

Para la naciente sociedad liberal las políticas sociales estimulaban el ocio y el desinterés por el trabajo por lo cual constituían un riesgo para el mercado. A lo sumo dentro de esta lógica se puede aceptar una asistencia mínima para algunos individuos invalidados para el trabajo (como los viejos, los discapacitados o los niños) pero la pobreza era un asunto que debía descansar sobre los preceptos de la caridad y la filantropía.

De forma tal que la lógica liberal que nace con el capitalismo no concibe la posibilidad de desarrollar políticas sociales salvo intervenciones extremadamente marginales.

Hacia finales del Siglo XIX y principios del siglo XX van a ser las movilizaciones obreras, de la mano del proceso que hemos denominado ampliación del Estado, las que presionan y logran importantes conquistas en torno a los derechos políticos, que se diferencian de los civiles en tanto se garantizan para todos, independientemente de las relaciones entre los individuos y la propiedad privada.

Si bien estas conquistas no logran instalar un nuevo orden social contribuyeron significativamente a ampliar los derechos sociales que en principio el liberalismo no procrea. Por lo que el surgimiento de las políticas sociales, trae consigo la ampliación de la idea de ciudadanía y una clara transformación en la relación del Estado con los ciudadanos.

En este proceso se marca como hito histórico la instalación del Seguro Social en el año 1883, en Alemania, hecho que marca el reconocimiento público de que la incapacidad para trabajar, entrañaba contingencias que debían ser protegidas, ya se debiera a la vejez, a enfermedades o el desempleo.

Sin embargo es posible señalar que este hito histórico también entraña la naturaleza conflictiva y compleja de las políticas sociales dado que se constituyó como una respuesta del Estado ante las movilizaciones obreras, cuyo objetivo es justamente desarticular estas movilizaciones. A mediados de siglo los trabajadores habían creado sociedades mutuales para poder sostener las huelgas, lo cual queda desvirtuado por el seguro obligatorio impuesto por el Estado para algunos sectores de trabajadores, quitando fuerza a las luchas de los mismos.

De esta manera si bien el pensamiento liberal tiene cierta hegemonía hasta las primeras décadas del Siglo XX, la incorporación de las demandas obreras a la esfera pública constituye un proceso mediante el cual las bases argumentativas del liberalismo se van desgastando y paulatinamente las protecciones sociales dispuestas por el Estado se amplían.

Siguiendo a Behring, quien referencia a Pierson (1991), se pueden establecer algunos elementos característicos de este proceso en el que se incrementa el gasto social considerablemente: a) que el Estado deja de ser un mero reproductor del orden dominante e incorpora demandas de la clase obrera; b) que los seguros sociales pasan a ser reconocidos públicamente como derechos; c) que la protección social pasa a tener cierto carácter de obligatoriedad en tanto los derechos sociales pasan a ser parte de la ciudadanía.

Este proceso que se da principalmente en Europa, se reproduce también en América Latina con ciertas limitaciones. En este sentido es preciso señalar que la inserción de la economía latinoamericana en el mundo, como proveedora de materias primas y consumidora de bienes industriales hizo que las relaciones asalariadas y las dinámicas propias del capitalismo solo se reprodujeran en algunos sectores, principalmente urbanos y en algunas áreas agrícolas y mineras. “El resto de la estructura económica latinoamericana, generalmente rural o urbano-marginal, se caracteriza por mantener modalidades de intercambio, sólo parcialmente monetizadas y con relaciones de producción fuertemente clientelares (que en un antiguo debate, como se recordará, solían caracterizarse como esclavistas).” (Andrenacci y Repetto; 2006: 08)

Lo cual, a su vez determina que las organizaciones de trabajadores tuvieran un desarrollo centralmente urbano y restringido, mientras que los sectores vinculados al agro o de los medios rurales tuvieron serias dificultades para organizarse reproduciendo pautas clientelares de obtención de intercambio de beneficios.

Estas particularidades, como se verá inciden en un desarrollo limitado de los sistemas de protección y la garantización de los derechos de ciudadanía en América Latina.

Volviendo ahora al movimiento general del sistema capitalista y a las hegemonías ideológicas dentro de él, siguiendo a Behring, a nivel mundial es posible establecer un claro elemento económico que demarca el fin de la hegemonía liberal y este es la crisis del 29 a partir de lo cual las posiciones hegemónicas en materia económica comienzan a reconocer los límites del mercado cuando este se deja librado a sus propios movimientos. (Behring; 2009)

Esta crisis iniciada en el sistema financiero de Estados Unidos, redujo el comercio mundial a un tercio de lo que era antes, siendo la mayor crisis que el capitalismo había conocido

hasta este momento, lo cual, sumado a la revolución socialista de 1917, tiene como consecuencia una fuerte pérdida de legitimidad del modelo capitalista.

Desde la perspectiva marxista, externa al capitalismo, es posible ver en ella algunos de los problemas intrínsecos y paradigmáticos de la ley del valor, por tanto sus causas no son aleatorias e inmediatas y esta no constituye un momento aislado e inusual del capitalismo sino un momento intrínseco a su desarrollo y a sus fases cíclicas de expansión y estancamiento.<sup>5</sup>

Sin embargo la crisis no determinó una crítica destructiva del modelo capitalista a nivel global sino una transformación del mismo, dado que encontró los mecanismos para seguir reproduciéndose. Como se verá a continuación, la respuesta planteada es el fomento del consumo y la inversión, dentro de la cual la política social adquiere una expansión inusitada hasta el momento.

#### **II.IV-Keynesianismo y Estado de Bienestar**

En la década del 30 y sobre todo luego de la Segunda Guerra Mundial, tras las muestras de agotamiento y fuertes revisionismos de la concepción liberal, se inicia un nuevo periodo que se extiende hasta los años 60, denominado “años dorados” del capitalismo, con un Estado que amplía sus esferas de intervención y las políticas sociales sufren su periodo de mayor expansión.

La crisis de legitimidad capitalista de las primeras décadas del siglo XX da origen a este periodo, en el que se desarrollan una serie de orientaciones político económicas que, lejos de proponer la abolición del capitalismo, intentan viabilizar su existencia con ciertos elementos nuevos de control al mercado.

Son diversos los factores que se conjugan para dar origen a una etapa en la que las políticas sociales alcanzan su mayor desarrollo histórico, en donde no está exenta la creciente fuerza que había adquirido el movimiento obrero y sus organizaciones políticas de lucha por mejorar sus condiciones, así como tampoco la amenaza de las ideas socialistas. Por tanto este

---

<sup>5</sup> En este ciclo la recesión económica es la contracara inseparable de los períodos de expansión, dado que este último, crea sus propios obstáculos. Los periodo de expansión se caracterizan por el aumento de la composición orgánica del capital y de la tasa de plusvalía, así como también la disminución del desempleo. Esto fortalece al movimiento obrero, lo cual puja hacia la baja la tasa de plusvalía, tendencia a la que se le suma la revolución tecnológica, base de todo periodo de expansión. En este contexto se impone un estancamiento en el empleo y en la productividad que genera una fuerte capacidad ociosa de la industria. Estos períodos se caracterizan por la superabundancia de capitales y la escasez de lucros y se encuentran en las bases de las crisis tanto del 29, como del estancamiento económico vivido hacia finales de los 60, que se abordará a continuación. (Behring; 2009)

proceso, así como contiene las reivindicaciones obreras, se expresa como la viabilización de la continuidad del régimen capitalista y el mentado apaciguamiento de las luchas obreras.

Tal como se ha señalado, hacia final de los años 20 la situación de la economía mundial, indicaba que algunos de los presupuestos liberales estaban equivocados, la crisis de superproducción demostraba que el mercado por sí mismo no tiende al equilibrio según el cual la oferta crea su propia demanda y la tesis de que el interés particular de los individuos genera el bienestar general es cuestionada al menos en su expresión más radical.

En este nuevo periodo bajo el cual se origina el Estado de Bienestar, la hegemonía ideológica en materia de lecturas político económicas es ganada por el denominado keynesianismo y su interpretación de que las decisiones de los empresarios de invertir o acumular, así como las decisiones de los consumidores o asalariados de consumir o ahorrar, se ligaban directamente con la insuficiencia de la demanda y la superproducción, por lo cual el Estado debía intervenir en esas decisiones controlando las fluctuaciones de la economía.

En síntesis, tal como lo expresa Behring siguiendo los postulados de Keynes, el máximo expositor teórico sobre este periodo, el Estado estaba llamado a cumplir un rol central de establecer el equilibrio económico:

“(...) por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem, nos períodos de depressão como estímulo à economia. Dessa política resultariaum déficit sistemático no orçamento. Nas fases de prosperidade, ao contrário, o Estado deve manter uma política tributária alta, formando um superávit, que deve ser utilizado para o pagamento das dívidas públicas e para a formação de um fundo de reserva a ser investido nos períodos de depressão (Sandroni, 1992: 85).” (Behring; 2007: 09)

Esta concepción del papel del Estado, junto a la producción y consumo de masa instalado con el fordismo, son las bases materiales del denominado Estado de Bienestar, dentro del cual las políticas sociales adquieren un desarrollo que hasta el momento no habían tenido bajo el estatuto de los derechos sociales en un proceso de ampliación de la ciudadanía.

Tal como lo señala la autora, se puede encontrar como uno de los mayores exponentes en la teorización de este proceso de ampliación de la ciudadanía a T. H. Marshall, quien desarrolla su análisis histórico en referencia al padrón de bienestar social europeo.

Este autor, que publica su libro en 1969, entiende que en esos últimos 250 años los derechos se habían ampliado cada vez más. Desde los postulados liberales, bajo los cuales

prácticamente aparece la educación como el único derecho social indiscutible y se definían básicamente derechos civiles, el concepto de ciudadanía había sufrido un proceso constante de ampliación.

De forma tal que el concepto moderno de ciudadanía en su fase madura comporta los derechos civiles, los políticos y los sociales, tres conjuntos de derechos cuya aparición histórica sigue ese orden consecutivo y Behring sintetiza muy bien de la siguiente forma: “(...) as liberdades individuais, expressas pelos direitos civis - direito de ir e vir, de imprensa, de fé, de propriedade -, institucionalizados pelos tribunais de justiça; os direitos políticos - de votar e ser votado, diga-se, participar do poder político - por meio do parlamento e do governo; e os direitos sociais, caracterizados como o acesso a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, com vistas a levar a vida de um ser civilizado.” (Behring; 2007: 10)

A partir de su análisis Marshall concluye que en la garantía de la ciudadanía moderna, es necesaria la intervención en el mercado, donde se origina la desigualdad, para imponer una igualdad social básica, entendiendo así la existencia de compatibilidad entre la desigualdad de clase y la ciudadanía, base sobre la cual se erigen las políticas sociales del Estado de Bienestar y su tendencia hacia la universalización de las protecciones.

Tal como lo señala Behring son diversas las críticas que se le han hecho a este teórico, desde su visión euro-centrista que no contempla las diferencias de los procesos en distintos contextos geográficos o incluso la linealidad con la que expone la aparición de los derechos, de todos modos continúa siendo un punto de referencia a la hora de discutir la compatibilidad entre el concepto de ciudadanía y la desigualdad social y en particular la relación entre la concepción de ciudadanía y el desarrollo de las políticas sociales.

Siguiendo a la autora la relación entre política social y ciudadanía es polémica, en este sentido, expone los planteos de J.M. Barbalet (1989) quien plantea que no existe una relación inmediata entre ciudadanía y política social, “(...) esta não é uma relação imediata, já que a política social é o centro de um conflito de classe e não apenas um meio para diluí-lo ou desfazê-lo (como parecia supor Marshall) (...)” (Behring; 2009: 102)

La política social gestiona situaciones de desigualdad, pero no necesariamente consagra o asegura derechos universales, ni se impone desde una perspectiva de la ampliación de los mismos. Lo cual aparece con mayor claridad en aquellas políticas que abandonan la perspectiva universalista y tienen criterios mínimos y de alta selectividad. De este modo “(...) o conceito de direito social de cidadania pode conter ou não um elemento de crítica e de proposição da política

social na perspectiva da sua ampliação. Há que qualificar, portanto, a relação entre cidadania e direito social nas pautas de luta dos movimentos sociais.”(Behring; 2009: 103)

Por su parte cabe destacar que la referencia al Estado de Bienestar o a este momento histórico en el que la política social adquiere un nuevo protagonismo de la mano de un nuevo estatus civilizatorio que tiene que ver con la consagración de los derechos sociales, da cuenta de un proceso que se consolida básicamente en Europa central, con ciertas incidencias limitadas en América Latina, en donde los países del capitalismo central servían como espejos para trazar planes de desarrollo y padrones de protección, bajo la influencia de organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Desde el punto de vista adoptado en esta época y por la CEPAL en particular, el mundo se divide entre los países centrales y aquellos que se encuentran en la periferia, siendo necesario para estos últimos, (cuya estructura productiva era vista como el problema, dado que es arcaica con escasa incorporación de tecnología y centrada en la producción y exportación de materias primas), que logran un proceso de Industrialización Sustitutivo de Importaciones (ISI) promoviendo el consumo interno.

De modo tal que la visión de desarrollo en América Latina seguía una lógica lineal respecto de Europa, sin embargo a pesar de la utilidad de esta teorización general para la comprensión de las tendencias históricas de las políticas sociales, es preciso señalar que la consolidación en cada país de este Estado de Bienestar muestra marcadas diferencias, que da origen a diversas clasificaciones teóricas sobre los padrones concretos de protección social de cada país, incluso cuestionando la propia existencia de un Estado de Bienestar en algunos de ellos.

Siguiendo a Andrenacci y Repetto (2006) la especificidad de América Latina yace, por lo menos, en dos cuestiones fundamentales, por un lado las modalidades, el alcance y la intensidad del avance de la economía capitalista en los diferentes países, con la matriz de sujetos sociales que esto implica; y por otro el modo y la cronología en que el Estado latinoamericano gestiona la política social, a partir de la primera cuestión.

Durante las últimas décadas del siglo XIX y principios del Siglo XX, las políticas sociales fueron un privilegio del personal público y los sindicatos centrales del modelo agroexportador, es decir de unos pocos sectores específicos con capacidad de acción y considerados cooptables por la clase política dirigente.

A medida que se va estructurando la sociedad industrial, al igual que en Europa, el creciente protagonismo de las clases medias y los trabajadores organizados fue dando lugar a la ampliación del Estado y su intervención en la cuestión social.

Sin embargo, tal como lo señalan los autores, “(...) el “Estado desarrollista” (con pocas excepciones y muchas variantes, la versión latinoamericana del “Estado social”), aunque amplía sustantivamente el acceso de individuos y grupos a los beneficios de las políticas públicas, no logra romper, de modo concluyente, con la estratificación en fuertes asimetrías socio-económicas y políticas (asociadas en muchos casos a aspectos étnicos y/o de género).” (Andrenacci y Repetto; 2006: 10)

Lo cual determinó que incluso en los casos de mayor extensión y universalización de las protecciones, los derechos de ciudadanía no lograran el alcance que tuvieron en Europa.

Se debe decir entonces que una tendencia generalizada hacia la construcción del Estado de Bienestar si bien da cuenta de un proceso histórico medianamente globalizante, es largamente insuficiente para explicar el desarrollo concreto en cada país de las políticas sociales que además de las condiciones históricas del capitalismo como proceso global, dependen de la inserción de cada país en la economía mundial, el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, las tradiciones políticas de cada país, la correlación de fuerzas entre clases y segmentos de clase.

Hecha esta señalización y volviendo al movimiento general de las políticas sociales, es posible visualizar hacia finales de la década del 60 fuertes muestras de agotamiento de “los años de oro del capitalismo” y las políticas sociales.

El estancamiento económico de la mano de la reestructuración productiva había provocado un incremento del déficit estatal que se había vuelto intolerable. El avance de un Estado fuertemente interventor en la economía con sus límites al libre mercado, así como un gasto social cada vez más elevado comenzaron a verse como los causantes de ese estancamiento económico y los reclamos por reducir el Estado se hicieron cada vez más hegemónicos tanto en Europa como en América Latina.

“A explosão da juventude em 1968, em todo o mundo, e a primeira grande recessão - catalisada pela alta dos preços do petróleo em 1973/74 - foram os sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à proteção social havia terminado no capitalismo central e estava comprometido na periferia do capital onde não se realizou efetivamente.” (Behring; 2007: 12)



Tal como lo expresa Behring las bases fundamentales del Estado de Bienestar habían sido la búsqueda permanente de pleno empleo para mantener las protecciones sociales universales, sin embargo estas bases habían sido erosionadas por las transformaciones en el mundo productivo.

La tendencia a la revolución tecnológica permanente, junto a la mundialización de la economía hizo que la búsqueda de reducir los costos de producción adquiriera nuevas posibilidades, desplazando y reduciendo los costos de la mano de obra, lo cual limita la absorción de las nuevas generaciones al mercado de trabajo. A medida que este proceso fue avanzando se va consolidando un mercado de trabajo flexibilizado y precarizado en donde las situaciones de desempleo ya no son eventuales sino que se vuelven cada vez mas permanentes.

“A reestruturação produtiva, as mudanças na organização do trabalho e a hegemonia neoliberal (...) tem provocado importantes reconfigurações nas políticas sociais. O desemprego de longa duração, a precarização das relações de trabalho, a ampliação de oferta de empregos intermitentes, em tempo parcial, temporários, instáveis e não associados a direitos, limitam o acesso aos direitos derivados de empregos estáveis.” (Behring;2009:133)

Sin embargo dentro de las lógicas capitalistas, el origen de los problemas es colocado fuera del mercado, mas precisamente es colocado en la ampliación del Estado y el poder sindical, mientras que las soluciones reaparecen en su libre desarrollo, con lo cual se inaugura una etapa cuyo signo ideológico hegemónico es una reedición de los postulados liberales.

## **II.V-Neoliberalismo**

La etapa de hegemonía neoliberal comienza a fines de los años 60 y se consolida en planes de gobierno en los años 70, cuyos exponentes más renombrados son Margareth Thatcher en Inglaterra, Ronald Reagan en Estados Unidos y Helmut Khol en Alemania Occidental.

A partir de estos gobiernos pioneros es posible encontrar un giro en las orientaciones políticas que trascienden las fronteras de Estados Unidos y Europa, cobrando hegemonía a escala mundial. Particularmente en América Latina se consolida bajo la influencia del denominado Consenso de Washington a fines de la década de los 80, constituido por una serie de medidas que se imponen para los países latinoamericanos bajo la órbita de organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo.

La ideología neoliberal aparece en principio como un ataque al Estado de Bienestar y al modelo keynesiano anterior, bajo el entendido de que el Estado con estas orientaciones se había vuelto un obstáculo para el buen desarrollo de la economía. El poder de los sindicatos y las organizaciones obreras en su lucha por mejorar las condiciones de explotación son vistos como uno de los causantes del estancamiento económico dado que impiden la acumulación de capitales, desestimulan la inversión además de imponer elevados gastos sociales al Estado y ser responsables directos del aumento de la inflación.

Bajo estas lecturas las propuestas neoliberales necesariamente se direccionan a reducir el Estado y quitar poder de presión a las organizaciones obreras para que la libre competencia de mercado encuentre sus potencialidades de desarrollo reactivando la economía.

Sintéticamente la autora resume estas orientaciones que se proponen salir de la crisis capitalista en seis proposiciones básicas:

“1) um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; 2) um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; 3) a busca da estabilidade monetária como meta suprema; 4) uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa natural de desemprego; 5) uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; e 6) o desmonte dos direitos sociais, implicando na quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto político do período anterior.” (Behring; 2007: 12)

La aplicación de estas medidas trajo fuertes consecuencias en las políticas sociales y su relación con los derechos consagrados a partir del empleo estable. Bajo estas nuevas lógicas el énfasis comienza a colocarse en la privatización, la focalización y la descentralización.

Centralmente se trata de desuniversalizar y asistencializar las acciones, reduciendo los gastos sociales para contribuir con el equilibrio fiscal. Es decir una política residual que sólo tienda a garantizar ciertos mínimos una vez que la familia, el mercado o la comunidad comprobadamente no hayan podido.

Estas orientaciones se materializan en nuevas fórmulas de políticas, como los programas de Transferencia de Renta Condicionada con criterios focalizados o los programas de renta mínima que comparten la preocupación de ser lo suficientemente reducidos como para no desincentivar al trabajo, “(...) ou seja, há uma perversa reedição da ética do trabalho, num mundo sem trabalho para todos.” (Behring; 2007: 14)

Tal como lo señala esta autora el Siglo XXI comienza con la hegemonía neoliberal, sus promesas no cumplidas de bienestar social y sus profundas consecuencias en el agravamiento de las desigualdades sociales, el aumento del desempleo, la pobreza y la concentración de la riqueza.

“Na América Latina temos um panorama no qual sete postos de trabalho em 10 estão na informalidade; há 96 milhões de pessoas com fome numa região em crise de alimentos; existiu um aumento da favelização entre 1990 e 2004 de 111 milhões de pessoas para 127 milhões; e o desemprego se mantém persistente para 8% da população, em especial a juventude (CEPAL, 2004) Ao lado disso, prevalecem taxas medíocres de crescimento e maiores endividamentos públicos e privados, com predomínio do capital especulativo sobre o investimento produtivo (...)” (Behring; 2007: 14)

En síntesis, el neoliberalismo muestra de forma radical el rompimiento con el compromiso y consenso interclase a partir del cual el Estado había impuesto ciertos límites a la acumulación del capital.

## **II.VI-La actualidad polinominada**

Cabe cerrar este recorrido por los fundamentos históricos de la política social, señalando que las críticas a los postulados neoliberales se han hecho oír no sólo desde posturas marxistas o radicalmente distantes del sistema económico capitalista, sino que también existe cierta autorevisión del neoliberalismo en aquellos organismos multilaterales que han sido sus principales abanderados. (Andrenacci y Repetto; 2006)

La generalización de estas críticas puede llevar a pensar en una nueva crisis de legitimidad del modelo y allí es menester colocar el acceso al poder, desde principios del siglo XXI, de gobiernos autoproclamados o proclamados como de izquierda en América Latina.

Según sostienen Andrenacci y Repetto (2006), que analizan particularmente lo acontecido en América Latina, en la actualidad la protección social es objeto de debates y revisiones, dentro de lo que se puede ubicar en términos generales una tendencia hacia la concentración de la atención a las denominadas “vulnerabilidades sociales”.

Sin embargo cuánto hay de ruptura conceptual respecto de los postulados neoliberales en la implantación de los modelos de protección de estos gobiernos es polémico.

En esta línea podemos encontrar algunos planteos realizados por Ferando Filgueira (2008). Este autor se desmarca de la postura que visualiza un cambio radical en materia política en esta “ola de izquierda” y entiende que no existe un momento superador del modelo neoliberal. Sostiene que las izquierdas que acceden al gobierno parten del mismo postulado normativo que la derecha, es decir entienden que el desarrollo humano consiste en combinar responsabilidad económica y sensibilidad social.

Sostiene en este sentido: “Modelos económicos neoliberales con cierta sensibilidad social parecen ser la marca de esta era. Algunas izquierdas se enfrentan más radicalmente al modelo económico imperante. Pero lo hacen apostando otra vez a algunas recetas de modelos desarrollistas del pasado que carecen de viabilidad en el nuevo escenario global.(...) El gran triunfo de la economía neoclásica ha sido doble. Por un lado, su implantación ha tornado inviable el modelo desarrollista basado en el Estado y orientado hacia el mercado interno. Por otra parte, ha logrado centrar el debate en los problemas relativos al mercado, al crecimiento y a la economía, exiliando al Estado y a la sociedad a un segundo plano.” (Filgueira;2008:19)

Conviene señalar entonces que la mera autoproclamación como gobiernos disruptivos no es suficiente para la materialización de cambios bajo un nuevo signo ideológico.

Señaladas estas configuraciones del momento actual, más allá de la posible diversidad existente en los procesos particulares que se están dando y de la inexistencia de un nombre medianamente consensuado sobre el proceso general por el que atraviesa la política social actual, la propuesta es seguir la agrupación típico ideal realizada por Pablo Bentura respecto de las construcciones ideológicas sobre la Cuestión Social, para dilucidar los trazos ideológicos que se pueden encontrar detrás de las actuales configuraciones.

## **II.VII-Cuestión Social: Concepto y tipos ideales**

Dado que nuestro análisis se enmarca en este contexto actual de distanciamiento discursivo respecto del neoliberalismo, en el análisis vamos a seguir la propuesta de Pablo Bentura (2010), quien de la variedad histórica de construcciones en torno a la Cuestión Social, es decir de las lecturas de los problemas a partir de los cuales se desarrollan las Políticas Sociales dentro del capitalismo, ha sintetizado tres tipos ideales que constituyen una guía ideológica para analizar la actualidad.

Recapitulando, tal como se ha señalado, el desarrollo de las políticas sociales ha estado sujeto a los modos en los que se leen los problemas sociales, en particular al surgimiento de la Cuestión Social, que otorga legitimidad ideológica a las intervenciones estatales.

De modo tal que la Cuestión Social supone en principio una interpretación particular, una interpretación sobre lo social y los problemas que ponen en cuestión la posibilidad de que esta sociedad continúe reproduciéndose, pero además implica un proyecto de intervención sobre lo social con el fin de atender los problemas antes delimitados. (Bentura; 2010)

La Cuestión Social moderna o esta problematización sobre lo social, como se ha visto, encuentra su origen en la emergencia del capitalismo de los monopolios, momento en el que la burguesía, como clase dominante, impone su proyecto social, por lo cual se encuentra determinada por la contradicción capital trabajo y la administración de las condiciones de vida de la clase trabajadora, que por su parte puja por mejorar esas condiciones.

Como característica fundamental de la Cuestión Social es necesario señalar que desde su nacimiento no ha implicado el cuestionamiento del orden establecido sino la búsqueda de su reproducción. Bentura señala que: “La separación ideológica de lo social, como esfera independiente de la economía, habilita la posibilidad de interpretaciones e intervenciones sobre esta esfera sin una transformación radical del orden.” (Bentura; 2010; 43)

Tal es así, que las políticas sociales, que constituyen el proyecto de intervención sobre lo social, a partir de esta interpretación que las antecede, actuando sobre las esferas de distribución y consumo, si bien incorpora demandas de la clase trabajadora, no cuestiona la naturaleza del modo de producción capitalista y la relaciones desiguales que esté necesariamente establece.

Esta concepción implica entender, que las políticas sociales regulan modos de existencia de los distintos grupos sociales y tienen como función la integración de los sujetos al orden o sistema establecido, por lo cual en mayor o menor medida constituyen siempre una legitimación y perpetuación de ese orden dado que vuelven funcionales a este a aquellos grupos que de alguna manera pueden constituir una amenaza para su reproducción.

Volviendo a la consolidación de la Cuestión Social, en tanto propuesta de intervención sobre lo social, asociada a las condiciones de vida de la clase trabajadora, la misma se consolida con la ampliación del Estado y el desarrollo de las políticas sociales.

En el marco de un proceso de concesión y conquistas las luchas del proletariado logran impactar en el Estado. “El largo proceso de ampliación del Estado (Coutinho, 1992) permite el

desarrollo de un sindicalismo de negociación que favorece el surgimiento de lo que Castel (1997) ha denominado como —sociedad salarial. El proletariado en su momento —corporativo egoístico pasional (Gramsci, 1985) logra, afirmándose como clase, acceder a la —ciudadanía (Marshall, 1963).” (Bentura; 2010: 58)

La estructuración de esta sociedad salarial permitió incorporar lo que Bentura llama perspectiva de la ampliación de la ciudadanía, en el marco de lo cual si bien se desarrollan una amplia gama de políticas sociales, también supone la renuncia a la superación del orden capitalista burgués dado que las políticas sociales implican una atención cuyo contenido indefectiblemente se vuelve conservador de este orden.

Tal como lo describe el autor, “Así se procesa el carácter contradictorio de las políticas sociales en tanto conquistas del proletariado en sus luchas históricas, y la reproducción de la ideología de los gobernantes transmitida en la propia configuración de las políticas sociales (Iamamoto in Iamamoto y Carvalho, 1991).” (Bentura; 2010: 53)

Ahora bien, si bien, como se ha visto, la Cuestión Social se desarrolla dentro de un acto de legitimación del modelo capitalista y las relaciones de explotación establecidas entre los individuos dentro de dicho modelo, estas interpretaciones no se han mantenido invariables.

En este sentido Bentura (2010) encuentra que las perspectivas de abordajes pueden ser divididas en tres tipos ideales distintos, cuya síntesis y caracterización es particularmente útil para el análisis de las perspectivas ideológicas que están detrás de las políticas sociales actuales.

I- Uno de ellos es **la perspectiva liberal o de control de los excesos del Estado.**

La ideología liberal que nace con la burguesía proclama la destrucción de todas las tutelas que sujetan al individuo, en su preocupación central por garantizar las reglas del mercado. Desde esta perspectiva cualquier instancia supraindividual debe ser limitada o suprimida, lo que el Estado debe garantizar centralmente es la propiedad privada y la libertad de los individuos para desarrollarse en el mercado.

Siguiendo al autor, desde el pensamiento liberal la sociedad debe ser vista como la suma de individuos libres que buscan a través del mercado obtener los mejores beneficios en el intercambio con otros, “(...) el resultado de esa lucha de todos contra todos será, finalmente, el bien común. La función de las instituciones es la de garantizar reglas de juego más o menos civilizadas, comenzando por garantizar la propiedad privada. Se niega la existencia de una cuestión social y a lo sumo se reconoce la existencia de problemas sociales.” (Bentura; 2010: 62)

Bajo estos preceptos, esos problemas descansan sobre fracasos individuales, dado que tienen que ver con el fracaso de los individuos que no logran desplegar las estrategias adecuadas para desarrollarse en el mercado.

La intervención que esta perspectiva admite para estos sujetos es la caridad y la filantropía, modalidades en las que aparece un receptor que toma algo que le es dado por motivos humanitarios pero no le es inherente ni le pertenece por derecho (distinto a lo construido desde una perspectiva de ampliación de la ciudadanía).

Siguiendo al autor “(...) se constituye como cuestión social cuando, en el capitalismo monopolista, el Estado comienza a intervenir sobre los mercados para ampliar los lucros del capital, garantizando los mercados e interviniendo sobre la relación capital - trabajo a fin de superar el subconsumo de la clase trabajadora.” (Bentura; 2010: 66)

Partiendo de estos orígenes, el neoliberalismo renueva su cruzada en contra de los Estados de Bienestar y todas las limitaciones impuestas al mercado, sin oponerse a la intervención sobre los sectores más pobres, siempre y cuando esto se realice sólo en última instancia por el Estado y no tenga pretensiones de promover la igualdad, sino de dinamizar al mercado.

II-Otra de las perspectivas típico ideales sobre la Cuestión Social que el autor encuentra dentro del capitalismo monopolista es **la perspectiva conservadora o de la integración social**, cuya preocupación central es todo aquello que ponga en riesgo o constituya una amenaza a que la sociedad capitalista se mantenga unida.

“La cuestión social será construida por el pensamiento conservador en oposición al liberalismo. El acelerado proceso de transformación era vivido por amplios sectores de la sociedad como amenazante, la descomposición material y moral de la clase trabajadora, no solo escandalizaba a las clases acomodadas sino que también veían, detrás de este proceso, la amenaza de la revolución.” (Bentura; 2010: 63)

La preocupación desde esta perspectiva, en la que la sociedad es vista como un conjunto de individuos interdependientes, es la forma en la que todos, ocupando lugares diferenciados, asuman su lugar de mayor o menor privilegio y contribuyan al bienestar general. A partir de esto el centro de atención es cómo intervenir sobre la sociedad para reforzar los elementos de integración que funcionen como institución de regulación moral apropiada a los tiempos del capitalismo.

Desde esta perspectiva en la que todo parece y debe ser armónico, las clases sociales son complementarias y por tanto “(...) la lucha de clases es una expresión anómica que debe ser

conjurada mediante un conjunto de intervenciones regulatorias de modo tal de establecer mecanismos civilizados de negociación.” (Bentura; 2010: 77)

Siguiendo al autor, las políticas sociales neoliberales, impulsadas centralmente desde el Consenso de Washington incorporan elementos de la perspectiva conservadora ya que la preocupación de la intervención sobre los más empobrecidos tiene que ver con la integración de los individuos al mercado, lo cual queda evidenciado en la retórica de estas políticas desde la cual el eje discursivo gira en torno a la integración vs exclusión.

De manera tal que la intervención persigue la intención moral de que los sujetos ocupando lugares diferenciados se reconozcan como complementarios y contribuyan solidariamente a la reproducción del sistema.

En este sentido Bentura señala: “La retórica de las nuevas políticas sociales no es inocente. Equidad, nunca igualdad. Participación, nunca organización. Ciudadanía responsable donde los derechos sociales nunca se consolidan, etc. El elemento central de la perspectiva conservadora es la integración social y en una sociedad de clases ésta debe garantizarse a través de la solidaridad entre las distintas clases sociales.” (Bentura, 2010: 78)

III-Por otra parte y como perspectiva típico ideal distinta a las anteriores se ha constituido **la perspectiva social o de la ampliación de la ciudadanía**. Esta a diferencia de la perspectiva conservadora, que legitima la existencia de lugares de mayor y menor privilegio en la sociedad y de la perspectiva liberal que restringe la igualdad a la igualdad ante la ley, se construye a partir de la valoración de la igualdad en la sociedad.

La perspectiva de la ampliación de la ciudadanía surge con el proceso de ampliación del Estado, en el que las clases subalternas, de la mano del sindicalismo y la construcción de cierta consciencia de clase comienzan a presionar para mejorar sus condiciones de vida.

Siguiendo al autor dicha perspectiva encuentra sus orígenes en el pensamiento comunista y socialista pero a diferencia de estos se concentra en la búsqueda de la igualdad dentro del marco de la sociedad capitalista, lo cual se entiende como una posibilidad viable y refuerza su hegemonía sobre movimientos sindicales y políticos, en donde la lucha política se concentra en la presión cotidiana por obtener mayores niveles de igualdad.

En este sentido el autor señala, “(...) la posibilidad de la reforma configura una nueva cuestión social que habilita a pensar en, al menos, la lucha por la igualdad en el marco del orden burgués. Así se configura la nueva función de la lucha de clases: el movimiento constante de la



clase trabajadora por ampliar la politización del mercado, la lucha por aumentar el espectro de los derechos de ciudadanía de la clase obrera.” (Bentura; 2010: 84)

Es importante señalar, que a partir del análisis de los procesos históricos el autor construye estas tres perspectivas de forma diferenciada sin embargo ellas han sido históricamente complementarias y aparecen mezcladas, con hegemonía en alguna de ellas sin que desaparezcan todos los elementos ideológicos de las otras dos.

Por tanto dos aspectos parecen sustantivos desde este análisis, uno de ellos es el análisis del devenir histórico de esas condiciones, así como también desentrañar las perspectivas ideológicas que se desplegaron en cada momento histórico para atender esas condiciones.

## **CAPITULO III**

### **III.I-Estado Social en el Uruguay y el surgimiento de la Asignación Familiar.**

En materia de abordajes a la Cuestión Social en el Uruguay, la literatura especializada ubica el surgimiento del llamado “Uruguay Social” con el período Batllista, emergido a principios del Siglo XX con el presidente José Batlle y Ordoñez. (Bentura, 2010; Midaglia, 2009; Filgueira y Filgueira 1994; Filgueira et al 2004)

Siguiendo a Fernando Filgueira et al (2004) se podría identificar a la etapa del Uruguay Social con el proceso de expansión del Estado, que, según los autores va desde 1904 hasta 1958 y se caracteriza por “(...) un fuerte optimismo en cuanto a la capacidad del Estado para regular el mercado, incorporar la sociedad e impulsar el desarrollo del país (...)” (Filgueira et al; 2004:176)

Tras la instalación del batllismo en el poder “(...) Uruguay contó desde las primeras décadas del siglo XX con un amplio sistema institucionalizado de políticas sociales, de orientación universalista e incluyente de la población en su conjunto que dotó de alta legitimidad al Estado como principal agente proveedor de bienes y servicios.” (Midaglia; 2009: 152)

Los pilares ideológicos básicos del batllismo descansaban en el entendido de que el Estado debía regular las diferentes esferas de la vida de la sociedad, configurados en una fuerte intervención en la economía, a través de la promoción del crecimiento económico y el modelo Industrial Sustitutivo de Importaciones, así como también una fuerte intervención en el campo de lo social, estimulando procesos de movilidad social ascendente. (Carrizo y Rivera; 2012)

Como ya se dijo, estos pilares ideológicos encuentran su faro en las sociedades europeas, de las cuales se intentan seguir sus pautas de desarrollo, trazadas por el proceso de industrialización. Sin embargo, uno de los rasgos peculiares del batllismo, tal como lo entienden Filgueira y Filgueira (1994) es que en Europa “(...) la modernización de la asistencia pública, la expansión de la educación laica y gratuita, y el surgimiento de un sistema de retiros para la fuerza de trabajo y otras modalidades de protección laboral y hasta ciudadana (...)”(Filgueira y Filgueira; 1994: 24) se dieron de forma intrínseca al proceso industrial, mientras que en Uruguay, estas acciones son impulsadas por una elite política.

Los autores antes citados van a entender que “(...) antes que anticiparse a las demandas de justicia social, estas acciones trataron de formalizar los grupos que pudieran corporizarlas.”

(Filgueira y Filgueira; 1994: 24). Por su parte Nahun sostiene que la intervención del Estado sí operó como anticipo “(...) negando que la violencia de las luchas sociales que se había visto en la vieja Europa tuviera que reproducirse en el joven Uruguay.”(Nahun en Bentura; 2010: 114).

En esta misma línea Bentura señala que con la necesidad de construir un estado fuerte para comandar el proceso de industrialización se debió neutralizar los potenciales revolucionarios de la clase trabajadora que se nutría de inmigración europea e ideales anarquistas, lo cual derivó en un mecanismo anticipatorio de concesiones. ( Bentura; 2010)

Lo cierto es que en el Uruguay se desarrolló un sistema de protección social, caracterizado por la temprana incorporación de las demandas obreras, lo cual posibilitó el desarrollo de un sistema de protección que si bien no llega a tener el alcance de Europa, constituyó un sello distintivo de Uruguay en América Latina.

Tal como lo sostienen Carrizo y Rivera “Se quería demostrar que, en un marco de producción y acumulación capitalista, podía haber «lugares diferenciados, pero respetables» para el conjunto de los estratos sociales.” (Carrizo y Rivera ; 2012: 30)

En este sentido Bentura sostiene que “De algún modo, ya sea como —concesiones arrancadas a los poderes dominantes (...) o por —razones de carácter moral, por mandato ético para con los ‘humildes’ (Caetano y Rilla, 1994: 116), el proceso de incorporación a la cuestión social hegemónica de la perspectiva social comienza a procesarse en este período, y modelarán el Estado Social uruguayo hasta su crisis. (Filgueira y Filgueira, 1995)” (Bentura; 2010: 114)

Se implementa así la perspectiva de ampliación de la ciudadanía, donde el empleo se había establecido como un vector central dado que “(...) constituía el eje articulador de las relaciones sociales, constituía la forma de generar derechos sociales para el trabajador y su familia, ofrecía uno de los canales privilegiados para el ascenso social y era un factor fundamental en el logro de la cohesión de la sociedad.” (Carrizo y Rivera; 2012: 41)

Este logro de la cohesión social, según sostienen los autores, se puede entender en un doble sentido. “Por un lado, los miembros de la sociedad se sentían integrados al colectivo en la medida que efectivamente conseguían ingresar al mercado de trabajo, en el cual no solo se le reconocían derechos como trabajador sino que, además, el hecho de ser trabajador le aportaba estatus de ciudadano. Por otro lado, como un valor compartido o ideal de concepción social, ya que en el imaginario de los ciudadanos el empleo constituía uno de los ejes integradores privilegiados de la sociedad.” (Idem)

Tal como se ha señalado la ética del trabajo y el mérito propio constituyen las bases subjetivas sobre las que se erige el capitalismo. En esta etapa histórica el optimismo batllista era garantizar las condiciones para que la sociedad se desarrollara bajo estos preceptos, ampliando los derechos de ciudadanía. En este marco, si bien la protección social no llegó a desplegarse de la forma que lo hizo en los países del denominado primer mundo, sí operó en el imaginario como un horizonte posible y alcanzable.

Si bien esta etapa batllista, siguiendo a Filgueira et al (2004) se desarrolla hasta el año 1958 cabe destacar que ocurre un periodo de transición desde 1933, cuando el golpe de Estado de Gabriel Terra tuvo un decisivo apoyo de la fracción nacionalista liderada por Luis Alberto de Herrera, hasta 1942 que retorna la democracia.

A pesar de que este periodo se instala con el triunfo antibatllista, desde el punto de vista de los autores antes citados constituye un periodo de transición dado que el Estado no se replegó ni su proyecto industrial fue suspendido. Señalando en este sentido que: “(...) El intervencionismo estatal se centró en la ampliación de la función reguladora más que en la función productiva. Pero este cambio en la modalidad del intervencionismo estatal no significó una revisión del Estatismo incrementado en las décadas anteriores.” (Filgueira et al; 2004: 178)

Dentro de esta perspectiva del Estado Social y ampliación de los derechos de ciudadanía, tras un año de retornado el batllismo al gobierno, es que surge en 1943 la Asignación Familiar. En esta matriz de protección en la que el trabajo formal asalariado era el centro de las protecciones, la política surge ligada a los Consejos de Salarios y se constituyó como un beneficio para el trabajador con hijo, que por largo tiempo fue subsidiada por los dueños de las empresas.

En el año 1939 se había designado una comisión que tenía el objetivo de indagar las condiciones de vida y de trabajo de un grupo de gremios representativos de la clase trabajadora. Esta comisión, siguiendo a Anna Caristo (2005)<sup>6</sup> evidenció dos problemáticas centrales, una de ellas fue las bajas remuneraciones percibidas por el trabajo y la otra es que las condiciones de vida de las familias con menores a cargo habían empeorado.

A partir de las recomendaciones realizadas por esta comisión surge la ley 10449 que liga la Asignación Familiar y los Consejos de Salarios, con la finalidad mejorar las remuneraciones y apoyar a los trabajadores que tenían familias con hijos. En principio, quedan excluidos de la misma los trabajadores rurales y los de servicio doméstico, si bien los primeros son incluidos en 1954.

---

<sup>6</sup> Economista asesora del BPS que participó de las últimas modificaciones realizadas a la AFAM.

Este hecho, cuando hacía un año que se había recobrado la democracia, luego de la dictadura de Gabriel Terra, es particularmente significativo dado que constituye el desarrollo de un sistema de transferencias a las familias de trabajadores con hijos y a la vez se le otorga “(...) status público a los sindicatos como representantes de los intereses de los trabajadores (...)” (Filgueira et al; 2010: 182)

En este sentido y tomando los Consejos de Salarios como un hecho significativo, hay que señalar, siguiendo el análisis de Luis Ibarra (2010), que los mismos se constituyen como una respuesta política a la formación de una clase obrera masiva, en un momento en el que se desencadena “(...) un intenso ciclo de luchas y organización, que recompuso el movimiento obrero, luego de la dispersión de los años treinta, bajo nuevas formas (Errandonea y Costabile 1969). Sindicatos masivos, que reúnen a todos los trabajadores por ramas de actividad, incluyendo a los no calificados, reemplazan a las viejas sociedades de resistencia por oficios y emprenden experiencias de centralización basadas en la autonomía de los partidos políticos (Rodríguez 1966).” (Ibarra; 2010: 3)

En este contexto de pujas obreras, los Consejos de Salarios de alguna manera “(...) procuraron disciplinar a esa figura tumultuosa: organizarla como fuerza de trabajo, suplantar sus expresiones autónomas y subordinar sus necesidades y deseos al capital.” (Ibarra; 2010: 3)

Siguiendo el análisis de dicho autor: “No obstante, fueron desbordados por una circulación de las luchas que extendió la organización sindical a los funcionarios públicos, movilizó a los asalariados rurales y convergió con otros grupos sociales en una articulación de las diversas facetas del trabajo. Los sindicatos intervinieron en la elección de los Consejos con sus propios candidatos. Por esa vía, las organizaciones obreras penetraron en las instituciones del estado (...)” (Ibarra; 2010: 5)

Por tanto los Consejos de Salarios encierran las contradicciones propias de un momento histórico en el que las luchas obreras pujan por mejorar sus condiciones y en los intentos de disciplinar su reproducción se amplían las protecciones para los trabajadores.

De esta manera la Asignación familiar aparece en este marco de protecciones que se desarrollaron para la clase trabajadora y en este sentido no es un dato menor que haya surgido junto a los Consejos de Salarios, asociada a conquistas de la clase trabajadora, en el marco de los intentos por mejorar ciertas condiciones de vida para neutralizar las potencialidades revolucionarias de la misma. Lo cierto es que se le transfirieron recursos a los trabajadores de

rubros extraídos de la clase capitalista y en este sentido parece ser que no hay dudas de que la Cuestión Social se leía desde la perspectiva de ampliación de la ciudadanía.

Dicho de otro modo, tal como lo entiende Bentura, parafraseando a Castel, el batllismo constituye la ilusión de una conjura a la Cuestión Social en pleno auge de la sociedad salarial.

En este sentido Filgueira et al señalan “Uruguay fue durante un periodo corto de la posguerra la sociedad más igualitaria, integrada, democrática y pacífica del continente.” (Filgueira et al; 2010: 200)

Había una clara promesa de que el desarrollo económico y social, timoneado por el Estado alcanzaría en un futuro a aquellos que no se habían integrado al mercado laboral, quienes continuaban desamparados de las protecciones sociales.

Sin embargo este modelo, esta visión de país o proyecto de desarrollo entra en crisis a fines de la década del 50 cuando la economía entró nuevamente en crisis y sus signos evidentes fueron el estancamiento productivo, el saldo desfavorable del comercio exterior y la inflación. Tal es así que hacia fines de los cincuenta se inicia una segunda etapa del Estado uruguayo, de signo ideológico totalmente opuesto al que caracterizó al batllismo.

Respecto de este quiebre Bentura expresa “La sociedad hiperintegrada de la que nos habla Rama (1987) era también una sociedad hiperadaptada y, tal como sucede en la naturaleza, la hiperadaptación es siempre una adaptación riesgosa dado que todo cambio en el contexto adquiere un carácter catastrófico. La crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones supuso para el Uruguay el inicio de una crisis más profunda de la que no ha logrado recuperarse satisfactoriamente hasta nuestros días.” (Bentura; 2010: 121)

### **III.II-Neoliberalismo y transformaciones en la AFAM**

La etapa de signo liberal, ideológicamente distinta del batllismo, al entender de Filgueira et al. (2010) cobra hegemonía a fines de los años cincuenta, como ya se expresó y se extiende durante todo el resto del siglo XX y primeros años del Siglo XXI, con momentos de mayor y menor empuje.

Tal como se ha señalado acontece a partir de este periodo una reconfiguración del mundo productivo a nivel mundial. En Uruguay, las condiciones particulares que pusieron en crisis el modelo ISI tuvieron que ver con la finalización de la guerra de Corea y la reconstrucción de Europa, lo cual hizo desaparecer el estímulo a las exportaciones uruguayas, reduciendo los

ingresos por materias primas y bloqueando las posibilidades del desarrollo de las industrias sustitutivas de importaciones, que perdían capacidad de competir en un mundo globalizado.

La propuesta neoliberal para reactivar la economía uruguaya cobró hegemonía ante la crisis económica y la lógica desde la cual se hacía inminente la necesidad de reducir el Estado para darle más espacio de libertad al mercado, se fue instalando en todas las esferas del Estado, con la particularidad de presentar un carácter moderado en relación a otros países, dado que la tradición estatista y proteccionista continuó encarnando ciertas resistencias (Midaglia; 2009).

De todos modos y aun teniendo en cuenta su carácter moderado, es posible sostener que el modelo de desarrollo, las lecturas de la Cuestión Social y las políticas sociales desarrolladas a partir de estas se han visto profundamente modificadas.

Siguiendo a Filgueira et al (2004), que tematizan tres funciones estatales, los mandatos neoliberales en principio comienzan a cristalizarse en la función reguladora del mercado, en donde se desmantela la política industrial de promoción sectorial y se instala la lógica de apertura económica y crecimiento hacia fuera. A su vez la función productiva del Estado también se vio transformada y los servicios públicos se encaminaron hacia la desmonopolización estatal y la asociación con el capital privado.

La esfera que más tardíamente sufre modificaciones orientadas al mercado, al entender de los autores, es la esfera social o de las políticas sociales por ser la más resistida. Tal es así que recién en los 90, comienza a instalarse la perspectiva liberal, particularmente visible en la política de vivienda, en la política educativa y en el campo de la seguridad social, en donde se autoriza en 1996 a que las empresas privadas participen de la administración de fondos de pensión en el marco de un sistema mixto.

Siguiendo a Olesker (2001), este proceso, que tiene como características principales la tendencia creciente a concentrar la riqueza y dar un mayor poder político al empresariado, se configura como un modelo “excluyente y concentrador”, cuyas transformaciones estructurales son “(...) la reforma del sector externo sustentada en la apertura económica irrestricta, la del sector público, sustentada en las privatizaciones y particularmente la reforma laboral que se sustenta en la desregulación del mercado laboral.” (Olesker; 2001: 28)

El nuevo modelo productivo, que abandona las premisas del modelo ISI, implicó para los trabajadores un proceso fuertemente negativo, lo cual se evidencia en “(...) la pérdida de un número muy importante de empleos industriales y (...) las peores condiciones de trabajo y de

salario de los nuevos empleos que se creaban en e/ comercio o en servicios vinculados al sistema financiero no bancario, al transporte o al turismo.” (Olesker; 2001: 32) <sup>7</sup>

En este proceso de recortes y transformaciones, las políticas sociales experimentaron cambios, que si bien no alcanzaron la radicalidad de otros países de la región, modificaron la matriz de protección social.

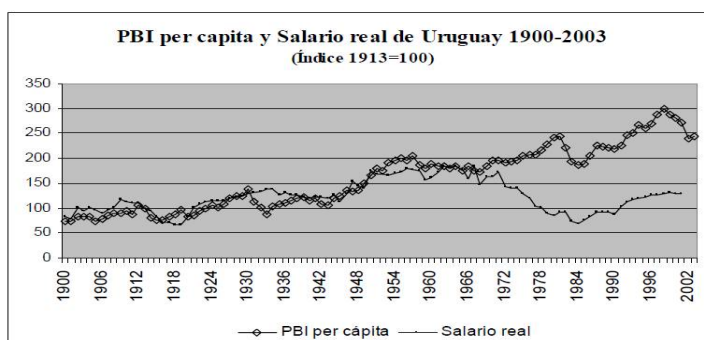
Estas transformaciones estaban orientadas por el denominado Consenso de Washington cuya impronta es el pasaje de políticas universales, sectoriales y centralizadas a políticas focalizadas, integrales y descentralizadas. (Bentura 2010)

Transformaciones que desde la lectura de José Candia (José Candia en Bentura; 20) se orientan a “(...) desactivar los conflictos sociales más graves y generar consenso en aquellos segmentos de la fuerza laboral que tienen una inserción débil en el mercado de trabajo (empleo precario, subocupación, informalidad urbana, pequeños productores, etc.) para que actúen como base social de apoyo al modelo neoliberal.” (José Candia en Bentura; 2010: 138)

Durante este proceso de instalación de la ideología liberal como orientación hegemónica la AFAM ha sufrido varias modificaciones. La que más nos interesa abordar es la ocurrida en el año 1999, que entra en vigencia a partir del año 2000 y mediante la cual se elimina la condición de trabajador para poder recibirla.

Anna Caristo sostenía al respecto: “Hasta el año 2000 el devenir histórico de este programa hizo que aun cuando en la actualidad el programa en sí es no contributivo, el BPS servía estos beneficios exclusivamente a hijos o menores a cargo de trabajadores que cotizaban (afiliados al programa jubilatorio y/o al de los Seguros por Enfermedad), es decir a los trabajadores formalizados(...)”(Caristo; 2005: 25)

<sup>7</sup> En la siguiente grafica se puede ver claramente como a partir de la década de 1970 y hasta el 2000 (que es el periodo que analizan las autoras), se abre una brecha cada vez mas amplia entre los salarios y el PBI, “(...) que indica de manera indirecta un proceso de distribución recesiva, donde los salarios pierden estruendosamente participación en el producto.” (Camou y Maubrigades; 2005:)



Fuente: Elaboracion Camou y Maubrigades 2005



A lo que se refiere Caristo, cuando señala que el programa ya no es contributivo y que ha perdido sentido que se vincule a la condición de trabajador formal, es que ya en 1980, cuando se aprueba el Decreto Ley 15.084, las AFAM dejan de ser subsidiadas por los empleadores y comienzan a financiarse con recursos del Estado, en el marco de una política general que apuntaba hacia “(...) la desgravación de los costos de la mano de obra (...)”(Idem), tal cual expresa la asesora.

De este modo se había realizado un importante movimiento previo a la década del 90 que desvincula este beneficio de las obligaciones impuestas a las empresas. Visto de otro modo, es un movimiento tendiente a escindir la política del conjunto de derechos conquistados por los trabajadores respecto de sus empleadores en el marco de las regulaciones estatales.

Si vamos hasta la década del 80 y atendemos el contexto en el que se opera este cambio de actor subsidiante de la política nos encontramos con el proceso dictatorial, cuyo signo fue consagrar los primeros impulsos de la ideología neoliberal, siendo un periodo en el que las regulaciones estatales, así como las protecciones históricamente construidas, pasan a entenderse como trabas para el desarrollo y toma especial protagonismo la necesidad de liberalizar el mercado.<sup>8</sup>

Las transformaciones de la AFAM aparecen entonces asociadas a este proceso del cual se destacan la“(...) pérdida creciente de mecanismos de regulación laboral (convenios colectivos) en la mayor parte del entramado socio productivo nacional, lo que significó una precarización de las condiciones de trabajo y sustentó la concentración de la riqueza. Al mismo tiempo elevó el desempleo estructural.” (Olesker; 2001: 30)

Por tanto, si se entiende que el desarrollo y las particulares transformaciones de la AFAM expresan el devenir de la clase trabajadora, es posible entender que el abandono de la obligación de subsidio impuesta a los capitalistas comienza a desconfigurarla dentro de las protecciones estructuradas para los trabajadores, en un contexto de precarización de las condiciones de trabajo y aumento del desempleo estructural.

Cabe destacar que este cambio particular de la política acontece a pesar de que las políticas sociales y lo que Filgueira et al. (2004) denominan estrictamente como esfera social aún

---

<sup>8</sup> Cabe el señalamiento de que en este contexto la instalación del modelo neoliberal impuso la separación entre la AFAM de los Consejos de Salarios y no van a retomar el vínculo hasta la actualidad. Los Consejo de Salarios, por su parte han sufrido una suerte de idas y venidas, suprimidos en 1968, son restaurados por un breve periodo iniciada la democracia y suprimidos nuevamente en 1990. Finalmente en 2005 se vuelven a instalar, sin embargo desde la perspectiva de Ibarra “(...) no se trata de una vuelta atrás, hacia la mediación de los conflictos, sino una combinación novedosa de precarización y mando, que invierte las relaciones del estado con el trabajo y el capital.” (Ibarra; 2010: 2) Para profundizar sobre esto se sugiere leer el artículo del autor.

no ha sufrido sus modificaciones más profundas. Sin embargo tal como se ha expresado la transformación de las otras esferas ya sea productiva o regulatoria tiene implicancias necesarias en la esfera de las políticas sociales. Por mínimas que estas transformaciones sean desde el punto de vista del desarrollo de las políticas sociales en general, para esta política en particular es un movimiento que prepara el terreno para los sucesivos cambios que vendrán después.

Volviendo al proceso de instalación de la perspectiva neoliberal, nos encontramos con que en la dictadura se operan los primeros cambios, pero su consagración definitiva se da en la década de los 90, durante los gobiernos democráticos (Filgueira et al; 2010), momento en el que las políticas sociales sufren los mayores cambios y la AFAM también consagra sus cambios de interés singular para este análisis, dado que en este contexto es que se dan las transformaciones tendientes a constituir la en una política focalizada en los hogares de menores ingresos y desvincularla del mundo del trabajo.

En primera instancia en el año 1995, con la Ley 16.697 de reforma fiscal se aumentó el monto de la prestación hacia los hogares de menores ingresos y se retiró la prestación de los trabajadores que percibían ingreso mayor a diez salarios mínimos, lo cual significó la pérdida de su carácter universal entre los trabajadores formales.<sup>9</sup> (Caristo; 2005)

Las asesoras Vigorito y De Melo sostienen que esto tuvo como consecuencia la reducción del número de beneficiarios, pasando de 413.400 beneficiarios en 1994 a 346.400 en 1996. (Vigorito y De Melo; 2007: 26)

Posteriormente, en el año 1999, la Ley 17.139 estableció nuevas modificaciones sobre el régimen anterior, creando un régimen asistencial, paralelo al dirigido a los trabajadores formalizados para aquellos hogares de menores recursos en que los titulares de cobro hubieran agotado su cobertura por la dirección de seguros de desempleo o en los que la mujer fuera el único sustento del hogar. (Idem)

Tal como lo expone Caristo (2005) esto responde a la expansión que había experimentado el sector informal (entendido en el sentido del no registrado en la seguridad social) en las últimas décadas, ante lo cual una proporción creciente de trabajadores quedó al margen de estos beneficios asociados a la seguridad social.

---

<sup>9</sup> Tal como lo explica Anna Caristo: “La Ley N° 16.697 de abril de 1995 estableció que el monto de la AF equivale a 16% del SMN siempre que los ingresos del atributario y cónyuge o concubino/a sumados no superen el equivalente a seis SMN y de 8% del SMN cuando el ingreso familiar exceda los seis SMN, pero sea inferior a diez SMN. Cuando superen los diez SMN, la existencia del derecho se condiciona al número de hijos. Por ejemplo si el núcleo familiar tiene 3 hijos, los ingresos familiares no pueden superar los 11 SMN para generar el derecho a percibir AF; si tiene 4 hijos, sus ingresos no pueden exceder los 12 SMN. Esta escala aumenta de a 1 SMN por cada hijo adicional a partir de 2 hijos que integren el núcleo familiar.” (Caristo; 2005: 07)

Finalmente la situación socioeconómica se agudiza y en 2004, como respuesta a la profunda crisis económica que había vivido el Uruguay en 2002, se aprueba la Ley 17.758 que extiende la prestación a todos los hogares de ingresos menores a tres salarios mínimos.

De Melo y Vigorito expresan que: “La motivación para esta nueva propuesta radica en la profunda crisis que experimentó la economía uruguaya en 2002. Sin embargo, el gobierno no implementó medidas específicas para paliar sus efectos negativos más allá de seleccionar a sugerencia del Banco Mundial y del BID un conjunto de programas a ser protegidos de reducciones presupuestales (...)” (De Melo y Vigorito; 2007: 27).

Y agregan: “Si bien, como se vio al principio, la incidencia de la pobreza se incrementó fuertemente en 2002 y 2003, recién en 2004 se tomaron medidas para reorientar el sistema de transferencias por asignaciones familiares a la población de menores recursos. Cabe destacar que este fue el único cambio introducido en el sistema de transferencias públicas como consecuencia de la crisis.” (Idem)

Tal como se expresa por las asesoras, estos movimientos tendientes a constituir la en una política focalizada en los hogares de menores ingresos y desvincularla del mundo del trabajo aparecen como necesidades inminentes en un contexto de transformaciones en el mundo capitalista, particularmente, como señala Caristo de aumento de los sectores “informales”, lo cual, como se ha visto tiene su correlato en los roles desempeñados por el Estado y las nuevas lógicas liberales de restricción y ajuste fiscal.

Sobre la necesidad de focalizar la política, a partir del reconocimiento de un contingente importante de personas que habían quedado por fuera de los círculos de integración formales vinculados al mundo laboral, que es el “leitmotiv” central expresado tanto por Caristo como por De Melo y Vigorito hay que considerar algunos aspectos sustantivos e inseparables.

No es un detalle menor que los dos primeros movimientos focalizadores de los 90’s, mediante los cuales se la desvincula de la condición de trabajador no se asocian a un periodo de crisis económica, que se hará manifiesta recién en 2002, dado que en este periodo la economía uruguaya mostró signos de expansión. Como se ha mencionado, durante la década del 90 el Uruguay experimentó periodos de crecimiento económico, sin embargo este crecimiento tuvo la particularidad de excluir de sus beneficios a grandes sectores de la población que continuaron empobreciéndose.

Bentura señala: “Los tres gobiernos que se sucedieron a la salida de la dictadura y, sobre todo el segundo, expresaron su voluntad de cumplir con los deberes impuestos en la región por

las agencias internacionales: ajuste fiscal, contención del gasto público y reforma del Estado” (Bentura; 2010: 132), lo cual se constituye como un conjunto de imposiciones orientadas centralmente al crecimiento del mercado y efectivamente durante la década del 90 el Uruguay experimentó periodos de crecimiento económico.

En particular, durante el gobierno de Luis Lacalle, el Producto Bruto Interno tiene el crecimiento más importante registrado desde mediados de los años 50, impulsado principalmente por la inversión externa. Sin embargo los índices macroeconómicos no reflejaban todo el panorama, dado que el desempleo estructural era particularmente elevado y la pobreza junto a la marginalidad también. (Demasi en Bentura; 2010: 135)

Siguiendo a Olesker es posible sostener que el problema de este sistema no es la imposibilidad de crecer, sino la injusticia que le es implícita y funcional, con una economía que crece y a la vez va consagrando un Uruguay excluyente, en donde las ganancias son apropiadas por pocos, crecen las desigualdades y grandes sectores de población quedan por fuera incluso de las posibilidades de ser explotados por un mercado de empleo formal dentro del cual habían sido construidas las protecciones Estatales.

De esta forma el contingente de situaciones excluidas del mercado laboral formal que tiene como objetivo atender esta política a partir de sus transformaciones en la década de los 90, no se asocian una crisis eventual, por tanto la focalización de la política no se justifica como una necesidad ante un evento socialmente inusual o transitorio, tal como aparece justificado recién en 2004 en donde aumenta aún más la pobreza y, tal como lo exponen las asesoras De Melo y Vigorito, el único cambio introducido en el sistema de transferencias es reorientar las AFAM a la población de menores ingresos.

Aquí aparece uno de los aspectos más sustantivos a tener en cuenta a la hora de analizar los procesos sufridos por la AFAM, que se había constituido dentro de la perspectiva de la ampliación de la ciudadanía, de su consagración del trabajo como el vector privilegiado de integración a la sociedad y de un Estado Social cuyas protecciones se estructuran a partir de este y la construcción del pleno empleo como el conjuro imaginable de la Cuestión Social.

Lo que se está intentando señalar aquí es que si bien estos movimientos se proponen como una forma de atención estatal a la población que no accede al mercado de trabajo formal y que se encuentran en una situación de precariedad, hay que tener en cuenta que este movimiento se opera en el momento en el que se acepta e instala un modelo de desarrollo que no incluye al

conjunto de la población, en el momento en que se pierden las garantías del pleno empleo de la mano de un Estado que sostiene y proyecta un modelo de desarrollo excluyente.

Tal como lo señala Bentura, para la perspectiva liberal se niega la existencia de una Cuestión Social y su preocupación descansa en deshacer todas las limitaciones impuestas al mercado, sin oponerse a la intervención sobre los sectores más pobres, siempre y cuando esto se realice sólo en última instancia por el Estado y no tenga pretensiones de promover la igualdad, sino de dinamizar al mercado.

Desde la perspectiva de la totalidad, esta política opera entonces naturalizando las situaciones que atiende como producto inevitable del modelo de desarrollo y, sin cuestionar el sistema dentro del cual se producen, coloca sobre los individuos el foco de atención. En este movimiento se individualiza el problema y aparece asociado a características particulares de individuos que no lograron trazar buenas estrategias de inserción en el mercado.

Como se ha dicho la AFAM había aparecido como una política universal ligada a los Consejos de Salarios en el marco de la expansión del Estado Social sin embargo ahora deja de estar en el marco de las negociaciones posibles de la clase obrera frente al capital, refuerza y se constituye como una concesión otorgada por el Estado, como una asistencia a sujetos sin capacidad de negociación. Asistidos, sólo en última instancia por su condición de desventaja aparecen primero las madres solteras y los desempleados recientes.

Volviendo a lo expuesto por José Candia parece haber detrás de este tipo de nuevas lógicas asistenciales una orientación a “(...) desactivar los conflictos sociales más graves y generar consenso en aquellos segmentos de la fuerza laboral que tienen una inserción débil en el mercado de trabajo (...)” (Candia en Bentura; 2010: 138)

En este marco la desvinculación de este beneficio de la condición de trabajador para percibirla muestra cambios sustanciales con la lógica batllista que tal como lo señala Bentura combinaba dos aspectos sustantivo que le daban razón de ser:

“(...) .i) un sistema de protección social basado en políticas universales, donde el seguro social era central y se articulaba con la asistencia para los inhabilitados para el trabajo (Cf. Castel, 1997) y ii) una política estatal que garantizaba el pleno empleo, combinando la clásica industrialización por sustitución de importaciones con obra pública y ampliación de la plantilla de empleados públicos en los períodos de crisis.”(Bentura; 2010: 138)

Por su parte es necesario señalar que la asistencia social, si bien no es privativa de la perspectiva neoliberal, las condiciones que adquiere esa asistencia, que se prioriza como forma de

intervención, así como sus relaciones con el contexto económico y las políticas estatales deben ser tenidas en cuenta para comprender las diferencias con la perspectiva de la ampliación de la ciudadanía.

Esta aparente priorización sobre los sectores más empobrecidos esconde su verdadera esencia que es la de reducir las protecciones al mínimo, en un contexto en el que el modelo económico y social agudiza las desigualdades sociales.

Siguiendo a Bentura el modelo batllista sustitutivo de importaciones había permitido incorporar una perspectiva de ampliación de la ciudadanía. Sin embargo “En el nuevo modelo ésta se volvía un lastre insostenible y se necesitaba desmontar ese sistema de protección social para construir otro que atendiera la sobrevivencia de los desplazados.” (Bentura; 2010: 138)

Dentro de la propia lógica de integración social en el mundo capitalista, son interesantes los planteos de Robert Castel (1997), quien señala que la atención a la sobrevivencia a partir de la crisis de la sociedad salarial, focalizada en la asistencia a los excluidos del mercado laboral, que el autor llama inútiles para el mundo, dado el déficit de lugares que se consagran en el nuevo modelo productivo, genera una situación de insertados permanentes y contrario a la ilusión de provisoriedad que esta proyecta, se vuelve un estado permanente de dependencia al Estado. Una situación de asistencia y reinserción social, que es distinta a lo que dentro de este mismo sistema capitalista continúa proyectándose como la verdadera integración del individuo y la sociedad, esencialmente vinculado a la posibilidad de ser explotado en el mercado laboral.

### **III.III La actualidad polinominada en el Uruguay**

En la actualidad tanto a nivel nacional como internacional no parece haber demasiada polémica en considerar el fracaso de los postulados del modelo neoliberal en torno a la retracción del Estado, marcar el fin de este modelo, al menos conceptualmente y el comienzo de una nueva etapa.

Tanto desde las ciencias sociales, como de políticos y organismos internacionales promotores de los postulados neoliberales, hay cierto consenso en torno a este punto y a la necesidad de construir una nueva interpretación sobre la protección social, por tanto parece que las lecturas sobre la Cuestión Social han vuelto a sufrir modificaciones.

Andrenacci y Repetto dicen al respecto: “Este “fracaso relativo” es cada vez más tematizado por los interesados, por los organismos multilaterales y por los estudiosos de las

políticas públicas. A diferencia de otras coyunturas de la historia latinoamericana, este debate está implicando un importante aprendizaje social, porque se produce en democracia y porque está siendo abordado con relativa cautela respecto de qué elementos de las reformas recientes deben ser cuestionados y porqué.” (Andrenacci y Repetto 18)

Haciendo eco de estos cuestionamientos y tras la profunda crisis que Uruguay sufre en el 2002, con la llegada al poder de un gobierno progresista, se expresa la intención explícita, a partir de 2005 de transformar la matriz de protección social y dentro de otra serie de cambios en materia de política social en 2008 la AFAM sufre su última gran transformación.

Sin embargo a pesar de esta pretensión de ruptura con el modelo neoliberal la superación empírica y conceptual del mismo es un punto de debate, a diferencia de las interpretaciones relativamente más consensuadas que se realizaron sobre las etapas por las que transita Uruguay durante el Siglo XX; y sin dudas este debate atraviesa las interpretaciones realizadas sobre la AFAM y su última modificación en 2008.

Como se ha visto se han establecido dos periodos claramente diferenciados en torno a la construcción y abordaje de la Cuestión Social que han sido el estado Batllista, de ampliación de la ciudadanía y su particular desarrollo del Estado Social dentro del cual surge la AFAM, vinculada a las regulaciones estatales sobre el mundo del trabajo. Y posteriormente otro período de retracción del Estado y abordaje neoliberal, en el marco de profundas transformaciones en el mundo capitalista en donde la AFAM se va desvinculando paulatinamente del mercado de empleo formal y su carácter universal va desintegrándose para dar lugar a una política focalizada en los sectores de menores ingresos.

El consenso en la literatura especializada sobre las características centrales de estos dos procesos, así como las grandes diferencias existentes entre ellos y que en este trabajo se han utilizado para entender los cambios y sentidos adquiridos por la AFAM, en la actualidad es bastante más difuso de encontrar. De este modo la profundidad de la ruptura con los procesos sociales, económicos y políticos que se desarrollaron dentro del modelo neoliberal, propuesto por los últimos gobiernos progresistas en el poder, es objeto de interpretaciones bastantes disímiles.

Es por esto que parece ser necesario exponer en principio las interpretaciones que se han hecho sobre la actual matriz de protección y su abordaje a la Cuestión Social, haciendo especial énfasis en la creación del MIDES y los planes desarrollados dentro de este dado que constituyen el marco institucional dentro del cual se transforma la AFAM.

Tal como se ha señalado a partir del 2005 en el Uruguay se intenta realizar una transformación de la matriz de protección social, lo cual expresa una pretensión de instalar una lectura particular sobre la Cuestión Social.

Dentro de este cambio de sentido, entendido como “(...) un conjunto de orientaciones, decisiones y concreciones que fueron plasmadas en las nuevas políticas sociales.” (Consejo Nacional de Políticas Sociales: 2009; 5), se crea el MIDES en 2005, el Plan de Emergencia que se desarrolla en su órbita y luego, el Plan de Equidad, existente en la actualidad y bajo el que se modifica la AFAM.

La creación del MIDES y los planes de Emergencia y Equidad desarrollados bajo la esfera de este, responden a la pretensión de atender las situaciones de pauperismo generadas por el modelo económico y sus gestiones políticas realizadas hasta el momento. Cabe recordar en este sentido que el gobierno izquierdista asume poco tiempo después de la crisis de 2002 y en este marco sus primeras acciones tuvieron que ver con la atención de “la emergencia”.

Dentro de la preocupación explícita de asistir a los más desfavorecidos se desarrolla en primera instancia de forma inmediata y temporalmente acotado el Plan de Emergencia y posteriormente el Plan de Equidad con un carácter de estrategia permanente, ya no asociada a la emergencia sino a la construcción de una sociedad equitativa (Consejo Nacional de Políticas Sociales: 2009; 5).

Según se sostiene desde el documento fundacional del Plan de Equidad, el mismo apunta a reconfigurar todo el sistema de protección social y constituye “(...) una estrategia nacional de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad social (...) [que desde una perspectiva de derechos, se propone atender ](...) las limitaciones que aun impiden el pleno ejercicio de los derechos de todas y todos los ciudadanos (...)” (Pte Vazquez et al; 2008; 6)

Aparece de esta manera un discurso que sustenta una nueva pauta de intervencionismo estatal y una ampliación de las protecciones sociales desarrolladas por el Estado, cuyo eje gira en torno a la ampliación de la ciudadanía, con intencionalidad de alejarse de la concepción neoliberal.

Si bien, como se ha expuesto más arriba el modelo neoliberal no había operado en forma radical en el desmantelamiento del sistema de políticas sociales, el gobierno entrante dispuso una serie de acciones que pretenden restaurar las protecciones sociales desarrolladas por el Estado con una pauta innovadora respecto de las políticas desarrolladas hasta el momento cuyo eje



central está puesto en la focalización de las políticas como estrategia de combate a la pobreza y la desigualdad.

De esta manera Carmen Midaglia y Florencia Antia (2007) señalan que la novedad radica en la focalización de las políticas, dado que estuvo históricamente la matriz de protección social del Uruguay estuvo vinculada al desarrollo de políticas universalistas. “La centralidad del Estado en la provisión de bienes sociales limitó tanto la presencia de instituciones de protección privadas y/o filantrópicas, como el diseño de intervenciones focalizadas dirigidas a grupos específicos de población (Midaglia 2000). Las escasas medidas de esta naturaleza no sólo fueron marginales en el sistema de bienestar sino que se proyectaron como subsidiarias de los servicios universales (alimentación para trabajadores) y/o para atender problemáticas consideradas “desvíos sociales” (infancia abandonada).” (Midaglia y Antía; 2007: 133)

La nueva centralidad en la matriz de protección aparece colocada entonces en la focalización de las políticas sociales como estrategia de combate a la pobreza y la desigualdad social.

Ahora bien, si se intenta rastrear las construcciones ideológicas que entraña esta interpretación cabe recordar que la focalización de la acción pública, no es en términos conceptuales una novedad de los postulados izquierdistas sino que es un legado de las críticas hechas por el modelo neoliberal al Estado de Bienestar.

El hecho de que para el país pueda constituir una novedad la creación de una institución en el marco de la cual se desarrollen una serie de acciones focalizadas no puede confundirse con una novedad en materia ideológica. Quizás la novedad de este hecho radique en que se crea por primera vez un importante andamiaje institucional (un ministerio, planes nacionales, programas) destinado al desarrollo de políticas focalizadas en la atención de distintas “vulnerabilidades”.

Si atendemos ahora más específicamente cual es la construcción de la Cuestión Social puesta en marcha a partir de esta serie de políticas sociales, la pretensión de ruptura respecto de la perspectiva neoliberal se desvanece al entender de la clasificación propuesta por Pablo Bentura (2010).

Este autor que centra su análisis en la construcción y desempeño del Ministerio de Desarrollo Social, puesto que es la institución en la que se despliega centralmente la nueva propuesta de intervención en materia de políticas sociales, va encontrando en el análisis un discurso que poco se despegaba de los postulados neoliberales.

Lo primero que analiza el autor, antes de sumirse en el MIDES, es el modelo de país que se proyecta cuando arriba el nuevo gobierno y aquí aparecen claros indicios de que el camino batllista había sido desestimado.

A partir de las cinco dimensiones sobre el país que se ponen de relieve en el nuevo modelo (social, productivo, innovador, democrático e inserto en la región), el autor concluye: "Un país pequeño no puede ambicionar su inserción en la región y en el mundo y simultáneamente intervenir decididamente en el mercado con el objetivo de generar pleno empleo y una protección social generalizada. Por el contrario, para mantener la ambición de insertarse en la región y en el mundo debe ser competitivo y por tanto innovador y la respuesta, obviamente, no está en la sustitución de importaciones, la inversión estatal y la protección de los derechos del trabajo." (Bentura; 2010: 154)

Lo cual evidencia el alineamiento con una lógica neoliberal, que como se ha dicho siguiendo a Filgueira et al (2010), justamente se instala legitimando la apertura económica y crecimiento hacia fuera, contrario a las proyecciones de modelo de país realizadas por el batllismo.

Entrando en el análisis particular del Ministerio el autor clasifica tres tipos de programas. Un primer grupo de programas que involucra políticas "(...) de afirmación de identidades o de reconocimiento de minorías o de género (...)" (Bentura; 2010: 199). En el que no existen mayores dificultades de implementación puesto que se involucran pocos recursos y poseen alta legitimidad desde cualquier tipo de perspectiva, sin embargo también tienen "(...) un impacto residual o en todo caso difícil de evaluar." (Idem)

Un segundo grupo de programas focalizados que refiere a políticas de transferencia de ingresos, recursos materiales, servicios, etc. para el que se desarrolla un sofisticado instrumental econométrico, como lo es el algoritmo, fórmula mediante la cual se miden distintas dimensiones de la situación desfavorable del individuo para comprobar si efectivamente requiere de la atención estatal. "(.....)Estas políticas de transferencia de ingresos focalizadas complementan el repertorio de políticas sociales que venían aplicándose en el Uruguay durante los gobiernos anteriores." (Idem) Dentro de este grupo encontramos la Asignación Familiar del Plan de Equidad.

Y un tercer conjunto de programas de tipo socioeducativo que opera como complemento del grupo anterior. En el cual se amplía la participación de las organizaciones de la sociedad civil

en las políticas sociales, participación que comienza a desarrollarse en el país a la salida de la dictadura.

Siguiendo al autor, una primer aproximación analítica a este repertorio de programas de carácter claramente focalizado y asistencial, desarrollados bajo la órbita del Ministerio, permite dilucidar que la pretensión de diferenciación respecto del momento anterior se desvanece como construcción ideológica distinta. Concentrándose solo en mejorar aspectos administrativos “(...) y, por tanto, en la necesidad de gastar mejor, no superponer programas, coordinar, etc. En otras palabras, el problema de la atención a la indigencia y la pobreza es reducido a un problema de carácter pura y exclusivamente técnico.” (Bentura; 2010: 184)

En este nuevo modelo los criterios de legitimación descansan en la combinación de una perspectiva liberal con una perspectiva conservadora. A la luz de este análisis no parecen ser tan evidentes las diferencias con las lógicas neoliberales sobre la Cuestión Social, anteriores a la creación del Ministerio de Desarrollo Social.

Al entender de Bentura, “(...) en sustancia estas diferencias se agotaron en una nueva organización semántica de las (ya) viejas políticas focalizadas, residuales, asistencialistas y, en suma, sin capacidad de generar transformaciones de fondo y sustentables en la vida de la población en situación de miseria.” (Bentura; 2010: 188)

Conviene ahora introducirse en el análisis de las transformaciones particulares que sufrió la AFAM en el 2008, momento en el cual el régimen se desdobra, en una prestación para trabajadores formales y una nueva AFAM, desvinculada de la condición de trabajador.

#### **III.IV-La AFAM bajo el Plan de Equidad**

Bajo la pretensión de ruptura con el momento anterior apareció la AFAM del Plan de Equidad en 2008. Este nuevo régimen de AFAM concretamente se constituye en una transferencia mensual de un monto económico desde el Estado, hacia los hogares en los que hay menores de 18 años, en condiciones de “vulnerabilidad socioeconómica”, tal como lo supone la ley de Asignaciones Familiares (Ley N° 18227, artículo 1). Esto se hace a cambio de ciertos compromisos de la familia relativos a la educación y a la salud de los niños del hogar.

Desde el discurso legitimador de estas transformaciones, los cambios que se destacan respecto del régimen anterior se concentran en señalar que “(...) el nuevo sistema, que no eliminó el anterior, no discrimina a trabajadores formales, de informales o desempleados, siendo los

elementos vinculados a la vulnerabilidad social del hogar lo que genera el derecho a percibir el beneficio.” (Consejo Nacional de Políticas Sociales 2009: 106).

Otra de las diferencias que se ponderan es el “(...) sustancial incremento del monto de dichas prestaciones no contributivas; la frecuencia o periodicidad en que se paga ya que se pasa de un régimen bimensual a otro mensual; la preferencia por la mujer como atributaria y la relación con el número de niños a cargo, así como el incremento relativo del monto cuando estos asisten y avanzan en el sistema educativo formal, con el fin de incentivar su permanencia en el mismo.” (Consejo Nacional de Políticas Sociales 2009: 107)

De modo tal que coexisten en la actualidad dos regímenes de Asignaciones Familiares orientados por criterios distintos, dado que el régimen contributivo continua vigente, sin embargo el que aparece colocado dentro del Plan de Equidad del MIDES, es al que se le adjudica mayor prioridad, existiendo en 2010 (dos años después de su creación) 401.644 beneficiarios, mientras que en el régimen contributivo el número desciende a 168.532.<sup>10</sup> (Amarante y Vigorito; 2012)

Esto se explica bajo el entendido de que la AFAM constituye “(...) un instrumento potencialmente poderoso para el diseño de un sistema de carácter permanente destinado al combate a la pobreza y la deserción escolar.” (De Melo y Vigorito; 2007: 09) dado que esta política de transferencia de ingresos se había ido orientando paulatinamente hacia la población de menores ingresos.

En principio aparece evidenciada la preocupación por atender de forma diferenciada esas poblaciones de menores ingresos y un alineamiento con la visión de focalizar esta política, proceso que como se ha visto se condensa en la década de los 90, cuando se entendió que atar la prestación a la condición de trabajador formal suponía el descuido de las poblaciones más empobrecidas.

Es por tanto necesario introducir aquí el análisis de los elementos resaltados como distintivos dentro de la AFAM del Plan de Equidad, desde los cuales se la propone como una

<sup>10</sup> En este sentido las autoras exponen un cuadro ilustrativo:

**Número de Niños Beneficiarios de Asignaciones Familiares**

	2006	2007	2008	2009	2010
Contributiva/hogar menores recursos (*)	544,820	553,151	293,830	198,091	168,532
Plan de Equidad	0	0	274,512	363,814	401,644
<b>Total</b>	<b>544,820</b>	<b>553,151</b>	<b>568,342</b>	<b>561,905</b>	<b>570,176</b>

(\*) Este programa dejó de existir en 2009.

Fuente: BPS (2011).

(Amarante y Vigorito; 2012: 04)

política innovadora respecto del régimen anterior, tanto el contributivo como el asistencial de la década del 90.

Los aspectos más relevantes, que al entender de sus impulsores caracterizan a esta nueva política, pueden ser sintetizados en tres dimensiones:

a) El monto en términos económicos, que en la actualidad supera al anterior régimen, además de que su frecuencia pasa a ser mensual y no bimensual.

b) Que este nuevo régimen elimina la condición de trabajador para poder recibirlo, por lo cual se distancia del régimen que originalmente fue contributivo, creando una fórmula algorítmica que mide distintas dimensiones de “vulnerabilidad” del hogar para poder recibirlo.

c) Se establecen contrapartidas y compromisos del hogar vinculados a la educación y salud con el objetivo de asegurar las acciones del hogar tendientes a revertir la situación de pobreza.

Una de las características que se señalan para distinguir esta política respecto del régimen que existía en el Uruguay es su monto en términos económicos, lo cual pretende dar la pauta de que sus criterios orientadores se alejan de una perspectiva de transferencia mínima, tal como había sido característico del modelo neoliberal.

Aquí aparece primer elemento controversial de esta política, que requiere un análisis atento. En este sentido, si bien a la misma se le otorga una relevancia crucial dentro del Plan de Equidad, Alejandro Mariatti (2014), analizando el gasto público social en referencia a valores de 2010, encuentra que esta política significó el 1,8 % del mismo, lo cual, aun sabiendo que gran parte de ese gasto va para jubilaciones y pensiones, la ubica con claras características marginales.

Ante esto el autor expresa que parece evidente que “Las recomendaciones de ajuste eficaz y eficiente por medio de programas específicos de “combate a la pobreza” (Domínguez Uga, 2004) fueron tomadas en cuenta.” (Mariatti; 2014)

Por su parte esto no tiene pretensiones de ser ocultado dado que las asesoras De Melo y Vigorito, cuando proyectan el nuevo régimen resaltan como atributo de este tipo de políticas que: “(...) su carácter altamente focalizado vuelve esta modalidad atractiva en contextos de restricción fiscal: el gasto en estos programas nunca supera en la mayoría de los países el 1% del PIB (Zepeda, 2006).” (De Melo y Vigorito; 2007: 3)

Este lugar marginal en términos económicos, no solo se condensa desde un punto de vista macroeconómico respecto del Gasto Público Social, sino que también se expresa en términos de los montos transferidos, dado que tampoco está pensada para ser el sostén económico de los

individuos<sup>11</sup> y aquí encontramos la preocupación explícita de mantenerla lo suficientemente reducida para que sus beneficios no sean equiparables a los obtenidos mediante la inserción laboral en el mercado.

Esto se encuentra tematizado particularmente por las asesoras antes mencionadas en sus consideraciones de los elementos a tener en cuenta a la hora de diseñar la política, al señalar que:

“Uno de los temas que suele destacarse entre los efectos potencialmente adversos de las transferencias de ingreso, radica en sus potenciales desestímulos a la participación laboral de los adultos receptores del beneficio (Moffit, 1992). (...) En el contexto de los países en desarrollo, el monto de las transferencias es bajo y por ende no justifica cambios en la oferta laboral de los adultos, dado que el efecto ingreso predominaría sobre el efecto sustitución en tanto, aún con la transferencia, los hogares no alcanzarían el umbral de pobreza.” (De Melo y Vigorito; 2007: 18)

Visto de esta manera la política está obligada a mantenerse dentro de parámetros mínimos por tanto si bien el monto respecto de la anterior pudo haber aumentado considerablemente, el criterio y los parámetros dentro de los que se orienta en la actualidad no parecen presentar ninguna distinción respecto de la lógica liberal.

Sin embargo su marginalidad en términos económicos, contrasta con la centralidad que se le otorga en términos de estrategia de combate a la pobreza y la desigualdad.

Siguiendo a Bentura la lógica de esta política en varios sentidos sigue siendo la de proponer al mercado como el ámbito privilegiado, manteniendo el mandato de que la intervención estatal se mantenga sólo mientras se constata una situación de “vulnerabilidad socioeconómica”, medida a través del “algoritmo”, es decir se desarrolla sólo en última instancia, sujeta a la comprobación de la situación adversa.

Desde esta lógica, que se sigue reproduciendo en la última transformación, las situaciones a las que está destinada aparecen circunscritas a características personales de los sujetos, en donde radica la preocupación por la transmisión intergeneracional de la pobreza, configurada como una especie de legado originado en el seno de la familia que es necesario interrumpir, sin

---

<sup>11</sup> Como referencia para diciembre de 2010, la Canasta Básica Alimentaria per cápita o la línea de indigencia en promedio para el país (promedio para Montevideo, interior urbano e interior rural), estimada por el INE era de \$1610,84 (US\$ 82,2) mientras que el monto de AFAM por el primer hijo era de \$ 809,44 (US\$ 41,3) para los concurrentes a primaria, \$346,91 (US\$ 17,7) de complemento para los liceales y para menores incapacitados \$1156,34 (US\$ 59). A este monto económico para los hogares más desfavorecidos se les suma una transferencia administrada a través de una tarjeta electrónica con la cual se pueden adquirir alimentos y productos de higiene. De todos modos parece clara la magnitud mínima del monto si tomamos en cuenta como unidad comparativa de medida la CBA, dado que no llegaría a cubrirla. Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) [www.ine.gub.uy/banco%20de%20datos/soc.../CBA\\_LP\\_LI%20M.xls](http://www.ine.gub.uy/banco%20de%20datos/soc.../CBA_LP_LI%20M.xls) y Banco de Previsión Social, a través de su servicio de información web; **CE Consultas Web** <[consultasweb@bps.gub.uy](mailto:consultasweb@bps.gub.uy)>, 07 de diciembre de 2014.

que medie en este análisis la visualización de los contextos, condiciones y causas anteriores a la familia.

En particular en esta nueva transformación la pobreza aparece asociada a la deserción escolar, de forma tal que la respuesta planteada es la transferencia de contenidos materiales y el reforzamiento de la adquisición de contenidos simbólicos. Siguiendo a Pablo Bentura, allí es donde se le suma a la perspectiva liberal una mirada conservadora desde la cual se establece como condición de acceso a los beneficios contrapartidas de carácter educativo disciplinantes.

Desde esta perspectiva conservadora en la que la sociedad es vista como un conjunto de individuos interdependientes y en la que todo parece y debe ser armónico, las clases sociales son complementarias, el centro de atención es cómo intervenir sobre la sociedad para reforzar los elementos de integración que funcionen como institución de regulación moral apropiada a los tiempos actuales del capitalismo.

De manera tal que la intervención persigue la intención moral de que los sujetos ocupando lugares diferenciados se reconozcan como complementarios y contribuyan solidariamente a la reproducción del sistema. Esto supone continuar naturalizando las situaciones de pauperismo como un subproducto inevitable de la estrategia de desarrollo y en su carácter de estrategia permanente en el marco de un Plan de Equidad, esta naturalización parece verse reforzada, dado que las situaciones que se pretenden atender no estarían asociadas a un evento transitorio o a una crisis circunstancial del modelo económico y productivo. Recordemos que el Plan de Equidad no se asocia a una estrategia transitoria tal como había sido el Plan de Emergencia dispuesto como respuesta asociada a la crisis del 2002.

Durante este periodo la economía lejos de una recesión económica mantuvo un destacado crecimiento, en este sentido Mariatti señala que “El escenario en donde se llevó adelante esta propuesta fue de crecimiento del Producto Bruto Interno de hasta 50 mil millones de dólares en 2013.” (Mariatti; 03: 2014)

En continuidad con la lógica neoliberal sigue siendo pensada para aquellos grupos que aun en un contexto económicamente favorable no tienen garantizada la existencia a través de la inserción al mercado laboral. A pesar de que esto último, es decir la inserción al mercado laboral aún continúa visualizándose como un mecanismo privilegiado de subsistencia e integración social.

Es decir las nuevas características que adquiere esta política, que se vuelve una política asistencial, focalizada y escindida de las protecciones para la clase trabajadora, supone la

aceptación de un contingente de situaciones que no tendrán garantizados sus mínimos a través del mercado de empleo formal. Esto tal como se señaló no apareció como una situación transitoria e inusual sino como una característica permanente del sistema que se agrava durante el periodo neoliberal y esta política opera a partir de su aceptación.

Aquí conviene detenerse entonces en otra de las características que se resaltan como distintivas de la AFAM del Plan de Equidad, que es la desvinculación de la condición de trabajo formal, particularmente el señalamiento de que la misma “(...) no discrimina a trabajadores formales, de informales o desempleados, siendo los elementos vinculados a la vulnerabilidad social del hogar lo que genera el derecho a percibir el beneficio.” (Consejo Nacional de Políticas Sociales 2009: 106)

Volviendo a la tesis planteada por Alejandro Mariatti “Los cambios ocurridos en la prestación expresan los conflictos distributivos y la correlación de fuerzas en la lucha de clases como motor de dicha transformación (...).El surgimiento está preñado de una apologética versión que intenta quitar la explicación de la lucha de clases. El empuje neoliberal de los años setenta profundizó la despolitización.” (Mariatti; 2014: 02)

Asociada a la condición de trabajador formal, la política surge en el marco de las pujas entre la clase obrera y los dueños del capital, sin embargo ahora escindida de la condición de trabajador, la política de carácter asistencial desarrollada dentro del Plan de Equidad que crece y se prioriza respecto del régimen paralelo destinado a quienes se encuentran en una situación de integración formal al mercado de trabajo, se propone la atención a situaciones de “vulnerabilidad”.

Siguiendo al autor, este movimiento, que la aleja del trabajo, también la separa “(...) de aquella literatura de la Ley 10449 donde <patrones y empleados> redistribuían riqueza. El concepto de <situación de vulnerabilidad> despolitiza las carencias del orden burgués y las convierte en trayectorias personales fracasadas de integración al mercado (...)” (Mariatti; 2014: 9)

A diferencia de la perspectiva de la ampliación de la ciudadanía y si bien esta última también legitima la existencia de las desigualdades originadas en el orden capitalista, las políticas sociales orientadas por la misma han tenido la tensión de ser conquistas y a la vez concesiones. En cambio, en esta nueva modalidad se refuerza el carácter de concesión otorgada hacia aquellos que han ido quedando desplazados, sin que aparezca el origen económico contextual de dicho desplazamiento.



Si bien la misma se propone desde una perspectiva de derechos, que, distanciada de un mero acto de filantropía, contiene una intención de garantizar algo (que tendría que ver con establecer ciertas condiciones mínimas de supervivencia) que le pertenece a las personas y no les puede ser negado, se ha transformado en una concesión, en algo que se da desde el Estado, que se define bajo criterios aparentemente técnicos y neutrales y se le entrega a sujetos sin capacidad de negociación respecto de la misma. Quien recibe la prestación ha pasado de ser un protagonista activo, (el obrero que negocia con el capital lo único que tiene que es su fuerza de trabajo) a un receptor pasivo que debe declarar por el contrario todo lo que no tiene para poder recibirla.

Dentro de esta combinación de criterios legitimadores tanto liberales como conservadores, las prestaciones no se constituyen como derechos y siempre están sujetas a evaluación por lo que queda en evidencia la ausencia de una perspectiva de ampliación de ciudadanía.

En este sentido es posible visualizar que las transformaciones en el mundo del trabajo, de la mano de los postulados neoliberales parecen haber reconceptualizado los discursos sobre la ciudadanía “(...) desvistiéndola de los derechos sociales, para reconstruir un discurso donde la libertad de mercado se articulaba con los discursos conservadores, que hacen de la participación y la responsabilidad los nuevos componentes de la ciudadanía. (Bentura; 2010: 196)

Desde una perspectiva de ampliación de la ciudadanía tal como se ha entendido en este trabajo “(...) existe una totalidad sobre la que es legítimo intervenir desde el Estado. Esta totalidad incluye la relación capital - trabajo, siendo el proceso de desmercantilización (Esping-Andersen, 1990) creciente de todas las esferas de la vida la contracara del pensamiento liberal (cf. Coutinho, 1994: 42 y sig.). (Bentura; 2010: 211)

## REFLEXIONES FINALES

En el recorrido de este trabajo se ha intentado analizar de qué forma el surgimiento y las modificaciones operadas en la AFAM responden en última instancia a transformaciones en el sistema capitalista y a sus correlatos en los roles desempeñados por el Estado y sus lecturas sobre la Cuestión Social, teniendo en cuenta que esta última desde su nacimiento no ha implicado el cuestionamiento del orden establecido sino la búsqueda de su reproducción.

Por tanto el esfuerzo se ha concentrado en un intento por develar las construcciones de sentido que se encuentran detrás de sus aparentes criterios técnicos, colocándola dentro de una procesualidad de producción y reproducción social del mundo capitalista.

Desde la perspectiva aquí planteada esta política en particular puede ser analizada como la expresión de una compleja dinámica de concesión y conquista, expresando, en sus distintas configuraciones, la lucha de fuerzas de grupos sociales e intereses conflictivos dentro de los cuales se desarrolla el devenir de la clase obrera.

En este sentido se ha visto que la misma surge asociada a los Consejos de Salarios, en un momento histórico en el que las luchas obreras puján por mejorar sus condiciones y, en el disciplinamiento de su reproducción, se amplían las protecciones para los trabajadores.

Surge así en un periodo de plena expansión del Estado Social en el Uruguay, como una conquista política de los trabajadores frente al capital y a su vez como una concesión hacia los mismos, en el marco de los intentos por mejorar ciertas condiciones de vida para neutralizar potencialidades revolucionarias.

Dentro del mundo capitalista, la inserción al mercado laboral se ha expuesto siempre como el mecanismo de integración privilegiado del individuo a la sociedad, donde la ética del trabajo y el mérito propio han jugado un rol central.

El devenir del capitalismo ha posibilitado que la clase trabajadora, haya logrado negociar con el capital para que la explotación de su fuerza de trabajo y a la vez su único medio de subsistencia, adquiriera ciertas condiciones, proceso en el cual aparece el Estado Social batllista. En este último existía como horizonte imaginario la inserción plena al trabajo y las protecciones se estructuraban como derechos adquiridos por los trabajadores respecto del capital, en el marco de sus pujas políticas, cuando la Cuestión Social se leía desde la perspectiva de ampliación de la ciudadanía.

Sin embargo la promesa de desarrollo de este modelo y la inserción plena al trabajo nunca llega a materializarse y la ampliación de la ciudadanía mostró fuertes limitaciones respecto de los Estados de Bienestar desarrollados en Europa, hasta que finalmente entra en crisis y el devenir capitalista impone un nuevo modelo a partir del cual las lecturas a la Cuestión Social evidencian nuevas modificaciones.

Las transformaciones posteriores de la AFAM cuya tendencia general es hacia la focalización y la asistencia expresan las transformaciones de este modelo social y económico. Las reestructuraciones en el mundo capitalista y los roles desempeñados por el Estado, adecuados para el neoliberalismo produjeron un proceso de focalización y tendencia hacia la asistencialización de la política, dentro de la que se encuentra la última modificación operada en 2008, donde cobra hegemonía su carácter asistencial, escindido de la condición de trabajador.

Esta última transformación, dentro de un contexto actual que intenta postular un distanciamiento discursivo respecto del neoliberalismo, se fundamenta en la necesidad de atender a los sectores más empobrecidos.

Sin embargo estos criterios técnicos expresan profundas pérdidas de la clase obrera frente al capital y esconden el origen de estas situaciones dentro de un modelo social y productivo cuya tendencia a la acumulación del capital ha originado crecientes desigualdades.

Como se ha visto, la aparición de la necesidad de contemplar a quienes se encontraban por fuera del mercado laboral, se despliega a partir de la generación, dentro de este modelo productivo, de un importante sector para el cual la integración al mercado laboral se encontraba cada vez menos garantizada.

La presunción de que la escisión de esta política de la condición de trabajador y su paulatino proceso de focalización es símbolo de la extensión de la cobertura y ampliación de las protecciones hacia los sectores más empobrecidos, debe entenderse más bien como el corolario de un proceso de transformaciones de varias décadas, mediante el cual, la política pierde su carácter universal, pierde su carácter de conquista de los trabajadores frente al capital y pierde su posibilidad de negociación con este último.

Como se ha visto la inserción al mercado laboral continúa proponiéndose como el mecanismo de integración privilegiada y la política guarda un especial cuidado de no interceder, administrando las poblaciones que no tienen garantizadas las mínimas condiciones de vida a través de él.

De esta forma la estabilidad esta política dentro del Plan de Equidad, que se ha entendido como una estrategia de construcción de una sociedad equitativa parece continuar denunciando la existencia de amplios contingentes que no pueden garantizarse su subsistencia a través de los mecanismos que se exponen como privilegiados y sin embargo sus trayectorias han sido despolitizadas e individualizadas.

La contradicción aparece cuando uno de los propósitos perseguidos por la política es la adquisición de capital simbólico por parte de las familias y el horizonte imaginario de inserción plena al mercado laboral aparece fuertemente desdibujado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGUIAR et al, (2005) “*Dilemas sociales y alternativas distributivas en Uruguay*” Revista Semestral de Ciencias Humanas, PRISMA N 21. Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga. Producción gráfica: Cebra Comunicación Visual. Montevideo

AMARANTE et al, (2012) “*La Expansión de las Transferencias no Contributivas en Uruguay en los Últimos Años.*” Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo N° 29. CEPAL. Agosto 2012.

ANDRENACCI, Luciano y REPETTO, Fabián (2006) “*Universalismo, ciudadanía y estado en la política social latinoamericana.*” Washington D.C.: INDES.

Disponible en  
[http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci\\_Repetto.pdf](http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci_Repetto.pdf), [acceso 14/11/2014]

ANDRENACCI, Luciano y SOLDANO, Daniela (2006): “*Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino*”; en ANDRENACCI (comp.) “*Problemas de política social en la Argentina contemporánea*”. UNGS-Editorial Prometeo. Buenos Aires.

ARTIGAS, Carmen. (2005) “*Una mirada a la Protección Social desde los Derechos Humanos y otros contextos internacionales.*” CEPAL. Impreso en Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile.

BARRIENTOS, Armando (2012) “*Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada?*” Revista Nueva Sociedad No 239, mayo-junio de 2012, 65-78, Buenos Aires.

BENTURA, Pablo (2011) “*Anti Capitalismo Romántico y Asistencia: una emancipación ilusoria en el Uruguay progresista*” Textos y Contextos, v.: 10 1, 2011. Medio de divulgación: Internet ; Lugar de publicación: PUCRS Brasil ; ISSN: 16779509  
<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/9123>, [acceso 08/03/2014]

BENTURA, Pablo (2005) “*Justicia Focalizada: límites, requisitos y protocolos para acceder a la justicia.*” Desde el Fondo, v.: 36, p.: 3 - 8, 2005 Paraná, Entre Ríos.

BENTURA, Pablo (2010) “*La “Cuestión Social” como construcción ideológica: propuesta de una tipología para su comprensión. Análisis del caso de la Política Asistencial del gobierno del Frente Amplio.*” Tesis doctoral. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede académica Argentina- Programa de doctorado en Ciencias Sociales.

BENTURA, Pablo y MARIATTI Alejandro (2011) “*Orientación y límites a la intervención del Estado. La integración como demarcación de la intervención asistencial.*”

Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-14 de septiembre de 2011.

Disponible en

<http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Bentura-Mariatti.pdf>

[acceso 08/03/2014]

BEHRING, Elaine Rossetti (2009) *“Política social: fundamentos e história”* Editorial Cortez, Sao Paulo.

BEHRING, Elaine Rossetti (1998) *“Política social no capitalismo tardío”* Editorial Cortez, Sao Paulo.

CAMOU, María. y MAUBRIGADES, Silvana (2005), *“La calidad de vida bajo la lupa: 100 años de evolución de los principales indicadores”* en Boletín de Historia Económica No.4.

CARRIZO, Luis y RIVERA, Marcia (2012) *“Cohesión social en el Uruguay: claves para el diseño y la gestión de políticas públicas”* Informe final. Unidad de Investigación y Políticas Públicas Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH-SEGIB). Montevideo

CASTEL, Robert. (1997): *“La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”*. Editorial Paidós. Buenos Aires.

COUTINHO, Carlos Nelson (1994) *“Marxismo e politica: a dualidade de poderes e outros ensaios.”* Editorial Cortez. Sao Paulo.

ELIAS, Antonio et al (2010) *“La torta y las migajas. El gobierno progresista 2005-2010”* REDIU (Red de Economistas de Izquierda del Uruguay), Ediciones Trilce. Montevideo.

FILGUEIRA, Fernando (2008) *“El desarrollo maniatado en América Latina : estados superficiales y desigualdades profundas.”* Editorial CLACSO, Buenos Aires.

FILGUEIRA, Carlos y FILGUEIRA Fernando (1994) *“El largo adiós al país modelo: políticas sociales y pobreza en el Uruguay.”* Editorial Arca, Montevideo

FILGUEIRA, Fernando et al (2004) *“Los dos ciclos del Estado uruguayo en el Siglo XX”* artículo en “El Uruguay del Siglo XX. La política.” Colección dirigida por Benjamín Nahum. Instituto de Ciencia Política Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

HODGSON, Geoffrey (2003) *“El problema de la especificidad histórica”* Investigación Económica, julio-septiembre, año/vol LXII, número 245, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal.

IBARRA, Luis (2010) “*Entre la precarización y el mando: los consejos de salarios de Uruguay.*” Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010.

Disponible en: [http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa\\_10\\_Ibarra.pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_10_Ibarra.pdf), [acceso 10/11/2014].

MIDAGLIA Carmen., ANTÍA Florencia (2007). “*La izquierda en el gobierno. ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?*” Revista Uruguaya de Ciencia Política - ICP – Montevideo. Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Midaglia%20y%20Antia.pdf>, [acceso 05/04/2013].

MIDAGLIA, Carmen (2009) “*Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay Una aproximación a sus características y resultados*” en Yesko Quiroga, Agustín Canzani, Jaime Ensignia (Compiladores). “*Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur.*” Fundación Friedrich Ebert. Coordinación de la publicación: YUNQUE de Ildefonso Pereyra. Santiago de Chile.

MIDAGLIA, Carmen (2012) “*Un balance crítico de los programas sociales en América Latina Entre el liberalismo y el retorno del Estado*” Revista Nueva Sociedad No 239, mayo-junio de 2012, Buenos Aires.

MIRZA, Christian (2010) “*Experiencias y desafíos de implementación de una nueva malla de protección social, el caso del Plan de Equidad*” en Miguel Serna (coord) Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate. Clacso- FCS-Departamento de Sociología. Montevideo.

MARIATTI, Alejandro (2014) “*PPSS para niños/as y adolescentes: Asignaciones Familiares; Dualización y “combate a la pobreza”.*” Revista EPPAL Regional de Trabajo Social. Vol 28-3/2014. Numero 62. Montevideo.

MORALES, Alberto Oscar (2003) “*Fundamentos de la Investigación Documental y la Monografía.*” En Manual para la elaboración y presentación de la monografía: Grupo Multidisciplinario de Investigación en Odontología, Facultad de Odontología, Universidad de Los Andes. Norelkys Espinoza y Ángel Rincón, Editores. Mérida, Venezuela.

OLESKER, Daniel (2001) “*Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*” Ediciones Trilce. Montevideo

PASTORINI, Alejandra (2004) “*A categoria “questão social” em debate.*” Cortez Editora. (Coleção Questões de Nossa Época – volume 109). San Pablo.

VALLÉS, Miguel S. (2007) “*Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional.*” Editorial Síntesis S.A. Madrid, España

KOWARICK, Lucio (2002) “*Viver em Risco: Sobre a Vulnerabilidade no Brasil Urbano.*” Novos Estudos.” N.º 63.CEBRAP. São Paulo.

REPETTO, Fabián y POTENZA DAL MASETTO, Fernanda (2011), “*Protección Social en la Argentina*”, serie Políticas Sociales, N° 174 (LC/L.3370), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## FUENTES

BANCO DE PREVISION SOCIAL. Servicio de información web; CE Consultas Web <[consultasweb@bps.gub.uy](mailto:consultasweb@bps.gub.uy)>, [acceso 07/12/14].

CAJA NOTARIAL DEL URUGUAY (S/D) “Cotizaciones Dólar 2010 (cotización comprador pizarra BROU)”. Montevideo.

Disponible en Internet en: [http://www.cajanotarial.org.uy/innovaportal/v/929/1/innova.front/cotizaciones\\_dolar\\_2010\\_cotizacion\\_comprador\\_pizarra\\_brou.html?page=2](http://www.cajanotarial.org.uy/innovaportal/v/929/1/innova.front/cotizaciones_dolar_2010_cotizacion_comprador_pizarra_brou.html?page=2), [acceso 07/12/14].

CARISTO, Anna (2005) “*Asignaciones familiares en el Uruguay*” Asesoría Económica Actuarial, Comentarios de Seguridad Social - N°8, Julio - Agosto - Setiembre 2005. BPS. Montevideo

Disponible en Internet en: [http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/1781/1/asignaciones\\_familiares\\_en\\_el\\_uruguay\\_a\\_caristo.pdf](http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/1781/1/asignaciones_familiares_en_el_uruguay_a_caristo.pdf), [acceso 17/02/14].

CONSEJO NACIONAL DE POLITICAS SOCIALES (2009) “*De la emergencia a la Equidad social. Cuatro años de Políticas Sociales. Uruguay Social.*” Ed. Tradinco S.A.- Montevideo.

Disponible en Internet en:

[http://www.iin.oea.org/IIN2011/newsletter/boletin4/Publicaciones/De\\_la\\_emergencia\\_a\\_la\\_equidad\\_social.pdf](http://www.iin.oea.org/IIN2011/newsletter/boletin4/Publicaciones/De_la_emergencia_a_la_equidad_social.pdf), [acceso 05/06/14].

DE MELO, Gioia y VIGORITO, Andrea (2007) “*Elementos para la reforma del régimen de Asignaciones Familiares.*” Informe final de consultoría realizado para la Organización Internacional del Trabajo. Convenio OIT-Banco de Previsión Social”

Disponible en Internet en:

[http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catsemecnal/material2007/5c\\_DeMelo\\_Vigorito.pdf](http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catsemecnal/material2007/5c_DeMelo_Vigorito.pdf), [acceso 02/05/14].

Instituto Nacional de Estadística (INE) “*Lineas de indigencia y pobreza per capita. Canasta única validada a precios implícitos para Montevideo, Interior Urbano e Interior Rural*”



Disponible en Internet en: [www.ine.gub.uy/banco%20de%20datos/soc.../CBA\\_LP\\_LI%20M.xls](http://www.ine.gub.uy/banco%20de%20datos/soc.../CBA_LP_LI%20M.xls), [acceso 07/12/14].

Ley N° 17.139 “HOGARES DE MENORES RECURSOS. EXTENSION DE LA PRESTACION PREVISTA EN EL ARTICULO 2° DEL DECRETO-LEY N° 15.084. Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General. Publicada D.O. 29 jul/1999 - N° 25324

Ley N° 17.758 “ASIGNACIÓN FAMILIAR. EXTIÉNDESE LA PRESTACIÓN A TODOS LOS HOGARES DE MENORES RECURSOS” Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General. Publicada D.O. 10 may/2004 - N° 26498

Ley N° 16.697 “SECTOR PRODUCTIVO. ESTABLECESE NUEVO REGIMEN FISCAL Y LA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD”. Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General. Publicada D.O. 2 may/1995 - N° 24282

Ley N° 18.227: “ASIGNACIONES FAMILIARES” Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General. Publicada D.O. 9 ene/2008 - N° 27401

VAZQUEZ, Tabaré (Presidente de la República) et al (2008) “*Plan de Equidad*”. Disponible en : [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf), [acceso 20/03/2014]