



Protección social: trazando consideraciones sobre el sistema del vecino Uruguay

Social protection: along the paths of the system in
neighbouring Uruguay

Alan de Loiola Alves^a

 <https://orcid.org/0000-0002-3089-7619>

Rosemeire dos Santos^b

 <https://orcid.org/0000-0001-7172-4151>

Resumen: El artículo propone presentar las direcciones del sistema de protección social en el Uruguay desde su construcción hasta la actualidad. Para eso se ha realizado una investigación bibliográfica con carácter exploratorio. Este estudio apunta que el sistema de protección social uruguayo ha seguido diferentes y, muchas veces, múltiples direcciones sea de la lógica compensatoria, solidaria, universal, democrática, contributiva, de pleno empleo, regulada, represora y aun neoliberal.

Palabras clave: Protección social. Uruguay. Política social.

Abstract: The aim of this paper is to present the courses of action of the social protection system in Uruguay, since its inception until the present, for which bibliographical survey of exploratory nature was carried out. The results of the survey show that the Uruguayan protection system has followed diverse, sometimes multiple, directions, be them compensatory, solidaristic, universal, democratic, contributive, full-employment, regulatory, repressive, and even neoliberal.

Keywords: Social protection. Uruguay. Social policies.

^aPontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo/SP, Brasil.

^bUniversidade Federal de Tocantins (UFT), Miracema/TO, Brasil.

Tradução para o espanhol: Sandra Trabucco Valenzuela

Revisão técnica: Laura Paulo Bevilacqua

Recibido: 20/12/2020 ■ **Aprobado:** 22/2/2021

Introducción

La coyuntura social contemporánea de América Latina está marcada por un conjunto de crisis que resulta a su vez de la crisis flexible del capital, lo que agrava las expresiones de la Cuestión Social y la refracción de los derechos sociales. Pensando específicamente en la realidad del Cono Sur, esa coyuntura ha provocado una debilitación de los gobiernos progresistas y de centro izquierda en los países de la región en los últimos veinte años, reorientando la lógica del capital con posiciones de extrema y/o centro derecha y neoconservadoras, afectando directamente el sistema de protección social. Pero ¿de qué sistema de protección social estamos hablando?

Para intentar responder esta indagación es que ha surgido el interés por conocer el proceso y las direcciones del sistema de protección social uruguayo, pues este ha sido el último país de la región en sufrir con el cierre del ciclo de gobiernos progresistas y uno de los primeros a implementar políticas sociales proteccionistas dentro de sus contradicciones.

Uruguay es uno de los países más pequeños de América del Sur, tanto en extensión como en cantidad de población, manteniendo en los últimos diez años poco más de tres millones de habitantes. El censo del 2011 señala que son 3.251.654, en el que 1.690,598 son mujeres y 1.561.056 son hombres. En cuanto a la cuestión racial, la mayor parte de la población se compone de personas blancas con ancestralidad española e italiana, seguida por una población negra, indígena y asiática, casi mitad de la cual vive en la capital, Montevideo¹.

La esperanza de vida de los uruguayos es de 75.3 años, lo que permite confirmar un alto índice de desarrollo humano. Sin embargo, el crecimiento demográfico es negativo, una vez que la tasa de natalidad es baja, el envejecimiento es alto y, además, el país está marcado por la

¹ Datos consultados en el enlace: <http://www.ine.gub.uy/censos-2011>. Acceso el: 24/05/2019.

migración de los jóvenes para el exterior en búsqueda de empleos, como resalta Castro (2017).

Vale subrayar que en la actualidad, el salario mínimo del Uruguay es de 16.300 mil pesos uruguayos, equivalente a 2.119, 42 reales², siendo el segundo más alto salario mínimo de América Latina.

En este sentido, para conocer las direcciones del sistema de protección social del Uruguay, este ensayo se organiza en tres momentos. El primero, una breve contextualización teórica sobre protección social. El segundo, la particularidad histórica del Uruguay, bien como de su protección social. Y en el tercer momento, se trata del sistema de protección social en la contemporaneidad; o sea, a partir del final de la dictadura militar a mediados de la década de los 1980 hasta los gobiernos progresistas del Partido Frente Amplio.

1. Protección Social: tejiendo consideraciones

Discutir sobre protección social es tener claro de que no se trata de una discusión reciente, no obstante, primordial para el mantenimiento de la vida y la supervivencia de los seres humanos; corroborando con la discusión de Di Giovanni (1998; p. 8) “[...] não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido algum tipo de proteção social”. En la comprensión de que protección social es un conjunto de providencias objetivas y subjetivas para individuos y familias frente a las necesidades de vida y supervivencia, cabe aun subrayar que la provisión de la protección social se desarrolla tanto en el ámbito privado, o sea, lugar doméstico y/o familiar, así como en el ámbito público, que resulta en la externalización de las condiciones y capacidades protectivas en el círculo doméstico familiar.

Vale aún remarcar que las primeras manifestaciones de protección social en el ámbito público no son desarrolladas y tampoco de

² Según el cambio del 24 de abril del 2020.

responsabilidad del Estado, sino funciones inicialmente de grupos de apoyo, de solidaridad mutua y de las instituciones filantrópicas. Sin embargo, las acciones pasan a ser responsabilidad del Estado, principalmente en el período de la pos segunda guerra mundial, cuyos acuerdos internacionales se median al proyecto desarrollista de reorganización del orden del capital mundial (Santos, 2017).

Esto al mismo tiempo tiene como propuesta el mantenimiento de la vida; en ese momento el mayor interés es restablecer el orden capitalista de la sociedad, sea por intermedio de beneficios y servicios disponibles a la sociedad por el Estado, para estimular el consumo y las condiciones materiales de supervivencia. Así, los sistemas de protección social se originan a partir de la emergencia y las necesidades humanas, tanto de restablecimiento del orden del capital, así como en la necesidad de prevención, reducción y/o disminución de riesgos a individuos o grupos sociales.

En esa perspectiva es posible afirmar que las nociones y direccionamientos de los sistemas de protección social público se demarcan durante el siglo XIX, con la constatación de que la vulnerabilidad e inseguridad social se ampliaban a medida que se expandían las relaciones de trabajo asalariado. Incertidumbres provocadas por las relaciones de la presencia y la ausencia del trabajo como enfermedades, vejez, desempleo, muerte, sueldos insuficientes para el mantenimiento básico del trabajador y sus familiares.

En proceso de externalización y de responsabilidad estatal, la protección social pasa del nivel de la solidaridad entre clases para el nivel de derechos sociales, una vez que no instituye solamente beneficios y servicios públicos, pero los asocia a un sistema de obligaciones jurídicas y de cotizaciones obligatorias, al instituir la lógica del seguro social, lo que permitió minimizar la situación de inseguridad y vulnerabilidad de la clase trabajadora que permeaba la situación de trabajador asalariado. Fueron esas las estrategias de los países capitalistas que, por necesidad de protección social para las condiciones de trabajo, empleadores y trabajadores

buscaron formas de protección social bajo la lógica del trabajo asalariado, resultando en las corporaciones de mutualidades y asociaciones entre los trabajadores y empleadores con regulación del Estado.

Y en coyunturas políticas y económicas de recesiones, los estados capitalistas presentan como estrategias el ejercicio de la protección social a las familias e individuos distinguiéndolos entre “beneficiarios y asistidos” (Sposati, 1988, p. 314), o sea, individuos y familias trabajadoras poseen beneficios a partir de la lógica contributiva, e individuos y familias que no acceden al trabajo y dependen de la política distributiva son “asistidos”, pero deben buscar su autonomía y emancipación por la vía del trabajo.

En la perspectiva del acceso al “derecho a la protección social” que adviene del trabajo, se constituye lo que Santos (1979) conceptúa como ciudadanía regulada, en la que el Estado pasa a reconocer como ciudadano de derechos protectivos solamente a individuos y familias que se vinculan al trabajo formal, o sea, con los accesos a los seguros sociales disponibles para la clase trabajadora con el trabajo formal.

En el ambiente de política pública, esas necesidades y fragilidades tramitan de situaciones individuales, puntuales para el campo de preservación y ampliación de la vivencia común y colectiva, porque en el momento en que las necesidades se reducen a las individuales, ellas sólo se contestarán a través de la lógica de mercado.

Superando a lógica mercadológica instaurada en los sistemas de protección social en la sociedad capitalista, se comprende que la protección social, según Sposati (2008, p. 8), es “[...] investimento no futuro e na qualidade de vida pessoal e social é um campo relacional e não meramente tutelar, mantenedor do *status quo*, o que significaria não ter ou, restringir a mesmice, o horizonte”.

Además de eso, comprender el sistema de protección social es traspasar por su configuración como un complejo de legislación social, políticas públicas y sociales, cuestiones económicas, acceso real a los servicios e inversiones públicas (erróneamente llamadas de gastos públicos) que está

alrededor de un denominador común, es decir, seguridad y preservación (Sposati, 2008).

La referencia de preservación que se expone aquí no es la de la preservación de la precariedad o de la subalternidad entre clases sociales, sino de preservación de la vida humana, con la dirección social para el alcance de los principios de equidad, libertad, emancipación y ciudadanía.

A partir de eso se indaga: ¿cuáles son las particularidades del sistema de producción y reproducción social del Uruguay y las direcciones de su sistema de protección social?

2. Caminos del Sistema de Protección Social en Uruguay

La historia del Uruguay está delineada por la colonización de los españoles, formando parte del Virreinato del Río de la Plata. Este período colonial fue marcado por: pradería, frontera y puerto. La creación del Estado Oriental del Uruguay ocurrió en 1828, con la interferencia del Reino Unido para minimizar los conflictos entre Brasil y Argentina, que buscaban controlar el río de la Plata (Almeida, 2011).

Según Castellano (1996), el poscolonialismo uruguayo tiene una característica trazada por una relativa estabilidad y prosperidad pecuaria después del final de la guerra civil el año 1851 y con la consolidación de los derechos políticos y los derechos sociales, pues en 1870 ya había dos tendencias: Partidos *Blanco* y *Colorado*.

El Partido Colorado detiene el poder político en Uruguay con el período llamado de reformismo Battlismo, que, puntuado por las ideas reformistas de José Battle y Ordóñez (presidente entre 1903-1907 y 1911-1915), trataba de una estrategia de estatización, de nacionalización, de proteccionismo industrial y pretendía modificar la estructura de la propiedad de la tierra, lo que le generaba opositores.

El período inicial de protección social en Uruguay se dio al final del siglo XIX y se expandió en las tres primeras décadas del siglo XX a

través de la articulación del modelo de desarrollo y bienestar del gobierno Battlista, ocurriendo la consolidación de los derechos políticos y la consagración de los derechos sociales simultáneamente, de carácter progresista y universal, con extensa participación política de importantes segmentos de la población y con la implementación de las políticas sociales.

En 1877 se instituye la Ley de la Educación, definida como laica, gratuita y obligatoria, y que presentó en 1900 una tasa de alfabetización del 54 por ciento de la población. A partir de 1912, se produjo un desarrollo de la enseñanza media hacia el interior, para las mujeres, bien como la fundación de nuevas universidades y el ingreso de mujeres (Almeida, 2011).

La política de asistencia social se decretó en el Uruguay en 1910, se resaltó en esta ley que el “[...] derecho a la asistencia es una compensación de las injusticias sociales, y es una consecuencia de la solidaridad” (Di Carlo, 1966, p. 14 *apud* Acosta, 2014, p. 188). Apoyado en Di Carlo (1966, p. 14, *apud* Acosta 2014, p. 187 y 188), se puede destacar que la asistencia social en este país se reglamentó a través del principio de la universalidad y de reparación parcial para los seres humanos que sufren “las consecuencias negativas que advienen de los riesgos de la vida individual, familiar y colectiva”.

La protección social uruguaya fue impulsada por el Movimiento *Mutualista*, que consistía en la atención médica por medio de las sociedades de socorros mutuos, que se inició a mediados del siglo XIX, favoreciendo inicialmente al proletariado de origen europeo, pequeños comerciantes y trabajadores informales (autónomos). Y ya en las primeras décadas del siglo XX, la clase media comenzó a vislumbrar las ventajas de ese movimiento, del mismo modo como sirvió para el “Proselitismo confesional (*Hospital Evangélico* y *Círculo Católico de Obreros*)” y para el “Campo político ideológico (*Partido Nacional* y *Partido Colorado*)”, como destaca Mardones (2007, p. 30, subrayado nuestro).

Sin embargo, la expansión de la protección social en Uruguay se dio en la lógica del trabajo, donde se crearon leyes y políticas para los

trabajadores, tales como *Caja de Jubilaciones Civiles* (1904), *Oficina Nacional del Trabajo* (1907), ley de accidentes de trabajo e indemnización por despido (1914), jornada de trabajo de 8 horas para los trabajadores de la industria (1915), Ley de Protección al Trabajo Femenino (1918) y Ley de Descanso Semanal (1920). Además, se estableció, en 1919, el sistema de seguridad social, de alcance relativamente universal.

Cabe poner de relieve que los derechos políticos en Uruguay datan de 1917 con la Reforma Constitucional, instituyendo el Sufragio Universal, que entra en vigencia en 1919, y el voto femenino, que fue legitimado en 1927, siendo de ese modo el país pionero en América Latina.

La política de seguridad social se instituyó por la creación de la *Asignación Familiar* — AF en 1943 para apoyar a los trabajadores del comercio, la industria y las oficinas de las instituciones privadas, jefes de familia, por la que se concedían beneficios para los hijos (hasta 14 años, o 16 años, caso el hijo aun fuese estudiante), excluyéndose de los beneficios a los hijos de los trabajadores rurales y de los servicios domésticos. De acuerdo con Casaña (2018), la AF objetivaba neutralizar las potencialidades revolucionarias de la clase trabajadora.

Entre 1954 y 1958 hubo ampliaciones significativas en las *Asignaciones Familiares* con la inclusión para acceso a los beneficios de familias de trabajadores rurales y con la creación de nuevos beneficios, como: salario durante la licencia maternal, servicio maternoinfantil (examen prenatal, parto y posparto), hogar constituido, pago de prima por matrimonio, prima por el nacimiento de cada hijo, campamento infantil de vacaciones, becas y salario familiar (Casaña, 2018).

Otra medida de protección social para los trabajadores fue la creación del *Banco de Previsión Social* — BPS en 1967, que regía el sistema de seguridad social, recaudando y controlando los fondos que se destinaban a *Asignaciones Familiares*. Además, el BPS fomentó la creación del *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social* en ese mismo año (Caristo, 2005). Acosta (2014), por otra parte, agrega que se promulgó la Ley de Vivienda en 1968, que reconoce la vivienda como un derecho social.

Vale subrayar que, hasta el inicio de la década de 1970, Uruguay tenía tasas elevadas de formalización del empleo, garantizando de ese modo un alcance social del 95% de la población económicamente activa, permitiendo la universalización de la protección por el trabajo y las “[...] ações conhecidas como de assistência eram concebidas como complementares (e necesariamente articuladas) com as diferentes políticas sociais permanentes de corte mais universalista”, como resaltan Pastorini y Martínez (2014, p. 64).

Frente a eso, se percibe que el Uruguay llegó a vivir en un régimen social demócrata pautado en el intento de ser un régimen de bienestar capitalista direccionado hacia el mundo del trabajo.

La dictadura militar (1973-1984) fue marcada por la suspensión de la ciudadanía política, por el orden reaccionario y conservador, pero con la realización de apertura económica; y se inicia un proceso de desregulación de la protección social instituida hasta aquel momento (Soto, Lima y Tripiana, 2016). En este período se utilizaron instrumentos de represión en contra de la seguridad social por intermedio de traslados del gasto público, como la extinción de los *Consejos de Salarios* y cambios en las *Asignaciones Familiares* (*Decreto Ley n. 15.084*, de 1980), que dejan de ser subsidiados por los empleadores para ser financiada por el Estado, como también se extendió el beneficio a todos los trabajadores del sector privado, cuyo objetivo era el de reducir los costos de mano de obra (Almeida, 2011).

La Protección Social en el Uruguay en la contemporaneidad

La primera mitad de la década de 1980 en Uruguay fue marcada por el proceso de redemocratización del país, con el fin de la dictadura militar, sin embargo, el período autoritario y represivo dejó huellas profundas en la economía; es decir, endeudamiento externo e interno, altas tasas de inflación y aumento de la cesantía. Concomitantemente,

la coyuntura mundial fue marcada por la crisis mundial del capital, por la globalización financiera, por la “caída del mundo socialista” y la reestructuración productiva, reconfigurando los estados nacionales. Este escenario ha impulsado las reformas con tendencias neoliberales en el marco económico en este país, una vez que el Consenso de Washington influyó y direccionó la realización del “paquete de ajuste estructural”, produciendo cambios en el sistema de protección social.

Vale subrayar que fue en este período que el ideario del neoliberalismo insertó al capitalismo avanzado no sólo en el Uruguay, sino como una tendencia en América Latina, haciendo que el Estado aplique una disciplina presupuestaria con restricción de gastos en la esfera social, priorizando la privatización, con cortes en los gastos sociales, no asumiendo una posición intervencionista en las expresiones de la Cuestión Social.

En el gobierno de Luis Alberto Lacalle (*Partido Nacional*), en el inicio de los años 1990, el país abrió su economía a través del proceso de privatización de las estatales y implementación de reformas sociales, como: suspensión de los mecanismos de negociación salarial entre trabajadores, empleadores y el Estado, jubilación basada en el régimen de capitalización individual y administrada por el sector privado, y reformulación o creación de programas y proyectos enfocados hacia niños, adolescentes y ancianos, como señalan Pastorini y Martínez (2014). Por su parte, Abbate (2018) agrega que las políticas laborales fueron a la hora de la verdad direccionadas a flexibilizar y desreglamentar los derechos del trabajador.

Entre tanto, cabe subrayar que “[...] o Estado não conseguiu privatizar as empresas públicas por causa do plebiscito de 1992, contra a chamada *Ley de Empresas Públicas*, que buscava impor o processo de privatização” (Pastorini y Martínez, 2014, p. 61). Castro (2017, p. 22) señala que “[...] 72% dos uruguaios decidiram que os serviços essenciais continuariam sendo públicos.”

Sin embargo, la reforma de la seguridad social fue aprobada en 1995, caracterizada por un sistema mixto de semiprivatización de la seguridad social con organización de reparto complementario. El régimen de

reparto es responsable por un beneficio universal, pero, este garantiza jubilaciones más bajas y el régimen complementario es direccionado hacia las personas con renta más alta, que contribuyen compulsivamente al régimen de capitalización individual, financiando jubilaciones más elevadas (Amaro, 2000).

Además de la reforma de la previsión, se hizo una reforma fiscal (1995), retirándose la prestación de los trabajadores que recibían rentas más altas que el valor de diez salarios mínimos; así como señalan Soto, Lima y Tripiana (2016), esta estableció la pérdida del carácter universal de la seguridad social entre los trabajadores formales, incrementándose el monto para los hogares de niños y adolescentes (18 años incompletos), rentas a través de la Ley nº 17.139, de julio de 1999, creando un régimen asistencial paralelo, dirigido a los titulares del beneficio que tuvieron agotada su cobertura de seguro desempleo y a las mujeres que fuesen el único sostén del hogar.

No obstante, al final de la década de los 1990 y principio de los 2000, el Uruguay fue marcado por una fuerte crisis económica y social, con la reducción del PIB, aumento de la inflación y el desempleo, y elevación de los índices de pobreza absoluta. La motivación para el agravamiento de esa crisis se da en función de la devaluación del real brasileño en 1999 y la crisis económica en Argentina el año 2001 (Almeida, 2011).

En el proceso de reactivación económica poscrisis se da el proceso de elección de Tabaré Vázquez (2005-2010), del partido progresista Frente Amplio³. Luego que este gobierno asume el poder, se crea el “Ministerio de Desarrollo Social — MIDES”, como una proyección de un estado intermedio. El MIDES tiene como finalidad integrar, coordinar y evaluar las políticas sociales intersectoriales destinadas a personas o familias en situación de vulnerabilidad social, como subrayan Sátyro, Freitas, Zanetti y Barbosa (2019). Aun más, como agrega Abbate (2018),

³ “El Frente Amplio (FA) se fundó el 5 de febrero de 1971 por una coalición de varios partidos políticos de orientación democrática, socialista y comunista (No ganó las elecciones este año)” (Castro, 2017, p. 22).

las áreas prioritarias de intervención han sido direccionadas hacia los niños, jóvenes, mujeres, familias empobrecidas, ancianos y personas con discapacidades⁴.

Según Vecinday (2017, p. 207), “Los programas del MIDES son implementados mediante contratos con organizaciones de la sociedad civil que no han dejado de multiplicarse”.

Ya en el primer año de existencia, el MIDES desarrolla el “Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social — PANES”, un paraguas programático, como base inicial de la intervención pública transitoria, o sea, para funcionar del 2005 hasta el 2007, con enfoque en una estrategia de emergencia social (nutricional y sanitaria) y apoyo alimentario y en el alojamiento de personas en situación de calle (consideradas como indigentes) (Pastorini y Martínez, 2014). Este programa tenía como objetivo “promover a integração social dessa parcela da população no sistema de proteção social nacional”, de acuerdo con Sátyro, Freitas, Zanetti y Barbosa (2019, p. 139). Las principales acciones del PANES fueron el “Ingreso Ciudadano — IC” y la Tarjeta Alimentaria.

El “IC” tenía tres frentes de acción: 1 — la transferencia de renta en que cada hogar participante recibía mensualmente 1.360 pesos uruguayos y tenía como condicionantes que los/las proveedores/as de familia se responsabilizaran por el control médico y permanencia de los niños en el sistema de educación; 2 — la experiencia del primer empleo/trabajo a jóvenes (18-29 años) que estuviesen en situación de riesgo social, vulnerabilidad y/o pobreza; 3 — la creación de refugios nocturnos, diurnos y equipo móvil para atención a la población en situación de calle (Almeida, 2011).

La Tarjeta Alimentaria fue un Plan Alimentario implantado el 2006 con el fin de incrementar la garantía de compra en el Uruguay, organizado por el sistema de distribución de una tarjeta para compras

⁴ El MIDES incorporó y reconfiguró entidades y programas sociales, como: “Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay — INAU”; “Instituto Nacional de la Juventud — INJU”; “Instituto de la Mujer — Inmujeres” y “Programa Especial de Familia — Infamilia” (Abbate, 2018).

(sobre el Programa, según el sitio de MIDES, este puede considerarse un complemento del programa *Ingreso Ciudadano*) (Almeida, 2011).

El 2007, PANES fue sustituido por el *Plan de Equidad*, creado como un mecanismo estratégico permanente para reorganizar la protección social, promoviendo un conjunto de transformaciones en la seguridad social y en las acciones de atención, objetivando también establecer una protección integrada a través de reformas tributarias, salud, empleo, vivienda y educación (Pastorini y Martínez, 2014).

En el área del seguridad social, el Plan de Equidad le dio continuidad al Plan Alimentario iniciado en el PANES y desarrolló un nuevo modelo de “Asignaciones Familiares”, o sea, el “Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez” — AFAM-PE, cuyo objetivo era alcanzar a todos los hogares con niños y adolescentes que se encontraran en situación de pobreza. Para acceder al beneficio se reformuló el Índice de Carencias Críticas — ICC, consistiendo en un algoritmo que determina un umbral de vulnerabilidad, combinando diversas dimensiones, tales como educación, renta y condiciones de vivienda (Casaña, 2018).

AFAM-PE estableció como condiciones comprobar que el beneficiario recibe atención y controles médicos regulares, el trámite de la cédula de identidad después de los 45 días del nacimiento, la frecuencia a la educación primaria a partir de los 4 años hasta los 14, y a la enseñanza media hasta los 18 años. También, se determinó la necesidad de que los beneficiarios participen de programas de promoción social. Además, AFAM-PE estableció el aumento del control sobre las condiciones, o sea, creó un sistema único de registro integrado de información del Estado — SIIAS, consistiendo en la informatización de datos de los usuarios para el *Banco de Previsión Social*, con el fin de controlar que los beneficiarios cumplan con las condiciones establecidas (Casaña, 2018).

AFAM- PE siguió fortaleciendo el ideario neoliberal, con una fuerza de las acciones del estado mínimo, responsabilizando al individuo por las manifestaciones de la Cuestión Social, transformando o reafirmando que los miembros infantiles o adolescentes de las familias también se

encargan de sostener a los familiares. Además, este programa establece formas de control a los beneficiarios.

En la educación, se dio una reforma a través de la Ley de Educación y el “*Plan Ceibal*” (2008), que pretendía diseñar un Sistema Nacional de Educación, generando innovaciones en varios ámbitos por medio de una compleja estructura institucional que incluía la administración de la enseñanza, la coordinación de sus instancias, la descentralización, la participación de diversos actores sociales y la evaluación del sistema. El “*Plan Ceibal*” se trataba de una propuesta de innovación educativa a través de la informática básica para el aprendizaje en línea, el que consistía en entregar una computadora portátil a cada alumno de la enseñanza pública. Empero, eso sucedió en función de un acuerdo entre el órgano encargado de la Educación Primaria (ANEP) con la empresa estatal de telecomunicaciones (ANTEL), como sostiene Almeida (2011). Además de ese Plan, se han incluido en la currícula la historia reciente, el debate de educación sexual y los derechos humanos (Abbate, 2018).

Otra reforma realizada en este período ha sido la reforma en el área de salud, que se dio a través de la creación del SNIS (Sistema Nacional Integrado de Salud) en el 2007 e iniciado el 2008, que reúne a los diversos prestadores de salud del país, tanto públicos como privados, estableciendo un nuevo modelo, permitiendo la opción entre el llamado “Sistema Mutual Privado o el “Sistema de Salud Pública”. En este Sistema, se creó el Fondo Nacional de Salud — FONASA, que estableció las contribuciones obligatorias hechas por los trabajadores de acuerdo con su renta, capacidad de pago y estructura familiar, y también descentralizó el servicio de administración de salud del Estado, el Administración de Servicios de Salud del Estado — ASSE (Almeida, 2011).

Como apunta Abbate (2018), esta reforma en la salud promovió un nuevo lugar del Ministerio de Salud Pública, manteniendo el sector público como prestador de servicios a través de ASSE, que concentran las bases del Sistema Nacional Integrado de Salud — SNIS y el Seguro Nacional de Salud (SNS) con la perspectiva universal. Sin embargo, Vecinday

(2017) subraya que ASSE terminó por destinarse hacia la población más empobrecida, que no conseguía costear un sistema privado.

En el área del trabajo se implementó el Programa “Uruguay Trabaja”, que funcionó entre el 2008 hasta el 2010, previendo una ocupación protegida por un período de nueve meses para personas que estaban desempleadas hace por lo menos dos años. Las personas recibían obligatoriamente una capacitación para dos finalidades, es decir, para reformar edificios públicos con un salario de 3.844 pesos uruguayos y otra para trabajar en empresas subsidiadas por el Estado (Almeida, 2011).

En este período, se promulgaron algunas leyes del trabajo, protegiendo la organización y también algunas categorías laborales, como, por ejemplo, la ley de libertad sindical, reglamentación del servicio doméstico y de la jornada de trabajo de 8 horas para el trabajador rural, así como se establecieron normas legales para la reglamentación de la tercerización y de subcontratación, oficializando la precarización del trabajo. Pese a eso, Castro (2017) señala la reanudación de los Consejos de Salarios, que era un espacio de negociación colectiva, recuperándose la importancia en el debate del movimiento sindical y del Ministerio de Trabajo.

En el área de vivienda, el proceso de reforma tuvo dos grandes acciones: la creación de la “Agencia Nacional de Vivienda (ANV)” (2007) y el Plan “Atención a los Sin Techo” (2009). La Agencia ha sido creada como forma de descentralizar la acción del Estado en este sector, con el objetivo de “facilitar” el acceso al crédito, siguiendo tres direcciones: 1) vivienda social: el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) subsidia parcial o totalmente casas para las familias empobrecidas registradas; 2) vivienda de interés social: generada a través de una red autónoma de los financiamientos del sector privado con los clientes y la Agencia, con un control mínimo del Estado en lo que refiere a las normas; 3) mercado inmobiliario, se destina a personas que poseen acceso a vivienda a través de la renta (Abbate, 2018).

Ahora bien, el “Plan de Atención a los Sin Techo”, cuyo objetivo era la reinserción sociocultural y económico laboral de personas en situación de

calle, buscando aliviar las condiciones en que viven y también construir una ruta de salida efectiva y sostenible, no obstante, no garantizaba el derecho a vivienda para la población en situación de calle, consistiendo en una acción emergencial e imediatista (Almeida, 2011).

El segundo mandato del Frente Amplio se da con la elección de Mujica (2010-2015), que dio continuidad a las reformas en el sistema de protección social, siguiendo con las medidas del Plan de Equidad, pero concentrando más atención a la población en situación de extrema pobreza, expandiendo la cobertura de los programas de transferencia a los grupos vulnerables (Sátyro, Freitas, Zanetti, Barbosa, 2019). En este aspecto, se implantó la “*Tarjeta Uruguay Social Trans*” — TUS (2012), vinculado al MIDES, política de acción afirmativa para la población transexual, creada en función de las luchas de los movimientos sociales de la población transexual (Gainza, 2014).

Este gobierno asumió un compromiso con la defensa de las libertades y derechos humanos con la aprobación de la Ley del Aborto (2012), el Matrimonio Igualitario (2013), la Legalización de la Marihuana (2014), como destaca Castro (2017). Abbate (2018) pone en relieve que en este momento se han realizado innovaciones en el marco de la gestión de recursos humanos, en las políticas de salud sexual y reproductiva, salud mental y drogas.

Además, en este gobierno se realizaron inversiones para la democratización del sistema público de educación, aumentando la remuneración a los trabajadores de la educación e instituyendo un consejo y un sistema de evaluación, que son: “Consejo de Formación en Educación — CFE” e “Instituto Nacional de Evaluación de Educación”. Además, se sancionaron la reglamentación del trabajo juvenil y el trabajo nocturno (Abbate, 2018).

De acuerdo con Pastorini y Martínez (2014, p. 64) con base en Morás (2010), a partir del 2010, se percibe “[...] uma mudança no desenho das políticas de seguridade, que indicaria o abandono do horizonte da emergência social colocando no seu lugar a emergência carcerária”.

El tercer y último momento (hasta entonces) del gobierno progresista comandado por el Frente Amplio se dio con el regreso al poder de Vázquez (2015-2020). Este período fue marcado por una desaceleración del crecimiento económico, en función de la situación de los países socios comerciales, en especial China, Brasil y otros países de América Latina, contrariando los rumbos de los dos gobiernos anteriores, que experimentaron la expansión de las exportaciones de productos agropecuarios y las inversiones extranjeras directas.

Respeto del sistema de protección social, este gobierno asumió dando prioridad a la “cuestión educacional”; pero, en función de las presiones de los sindicatos de la educación, no ha realizado ningún cambio, como anota Vecinday (2017). Además, como subraya Casaña (2018), al final del 2015, el *MIDES* se pronunció contrario a la rigidez del control y de los recortes masivos en el AFAM-PE; sin embargo, ningún cambio ha sido efectuado, dando continuidad a las reformas sociales aplicadas en los gobiernos anteriores del Frente Amplio.

Consideraciones finales

La intención no fue agotar la discusión sobre el sistema de protección social en el Uruguay, aun porque tal pretensión es ahistórica y tan poco dialéctica; sin embargo, el trabajo en sus reflexiones evidencia que la protección social en el Uruguay, con su pionerismo en las pautas de políticas sociales en el cono sur de América, experimentó diversas direcciones a lo largo de la historia.

La dirección social desarrollada en el sistema de protección social iniciado en las tres primeras décadas del siglo XX se daba a través de la lógica compensatoria y de solidaridad. En la etapa con perspectiva de universalización y democratización de los derechos sociales y políticos, la provisión de bienes sociales y la regulación social se centró en el Estado, en el que existe una protección social dirigida al trabajo formalizado, ya que el objetivo era atender los problemas del mundo del trabajo e

integración social a través del trabajo, reafirmando la lógica de la ciudadanía regulada basada en el trabajo urbano; y, en la segunda mitad del siglo XX, extendiéndose a los trabajadores rurales, pero sin igualar las condiciones laborales entre los trabajadores urbanos y rurales, acercándose al modelo de pleno empleo.

En el período dictatorial, el país empezó a vivir las reducciones de las acciones estatales de protección social, utilizando el binomio “represión y atención”, en que para el acceso a los servicios y beneficios a la población debía obediencia al Estado. Además, fue un período marcado por el endeudamiento externo e interno, altas tasas de inflación y aumento del desempleo.

La dirección de la protección social en el proceso inicial de redemocratización del país fue impulsada por las reformas neoliberales, que promovieron una disminución del Estado a través de la privatización, de los cortes de gastos sociales y de la implantación de las reformas sociales de carácter mínimo, focalista y controlador.

El ascenso del Partido Frente Amplio presentó contradicciones en lo que refiere al avance e implementación de las políticas de protección social, pues, aunque haya tenido una amplia inversión del Estado, siguió con acciones neoliberales de carácter mínimo, focalista, controlador; principalmente en cuanto a los beneficios de transferencia de renta, que imponen a la población condicionantes y responsabilidades a individuos y familias. Además, instauró sistemas de reformas en el ámbito de la seguridad social, la salud y la asistencia social conllevando, con la privatización, el aumento de tasas e impuestos para la clase trabajadora.

En este sentido, se identifica que el sistema de protección social del Uruguay convive con las perspectivas proteccionista, productivista, familista y controladora, sea vía condicionantes de acceso a los servicios y beneficios, como también el acompañamiento exigido de los ejecutores de la protección social.

Pese a eso, se hace necesario profundizar los estudios sobre la participación y el control social de parte de los individuos y familias uruguayas

en el sistema de protección social, bien como las políticas sociales que compone, observando y estudiando temáticas que son fundadoras y necesarias en el desarrollo y planificación de la protección social, tales como desarrollos generacionales, género, raza/etnia, formación sociohistórica, así como profundizar los estudios sobre los movimientos sociales en la lucha por las políticas de protección social y las demandas de la población uruguaya en tiempos de nuevas crisis, de pandemia y otras formas de gobernabilidad.

Al final de este trabajo, se suscita una nueva indagación: ¿cuáles serán las direcciones del sistema de protección social con este nuevo gobierno de derecha, que asumió el poder el 2020? En este momento no hay cómo obtener respuestas, pero la reflexión que se posibilita es de que la clase trabajadora será una vez más desafiada a resistir y luchar para la construcción de un sistema protector en la perspectiva universal.

Referencias

ABATTE, A. S. C. *Los trabajadores sociales en el Uruguay de la última década: sus espacios ocupacionales y condiciones de trabajo*. Tesis (Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social). Universidad de la República del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 2018.

ACOSTA, L. O processo de renovação do Serviço Social no Uruguai. *Revista Em Pauta*, v. 12, p. 181-203, 2014.

ALMEIDA, L. H. S. S. M. *O papel do Estado no Uruguai contemporâneo: políticas públicas e bem-estar social (2005 — 2009)*. Universidade de Brasília, UnB, Maestría en Estudios Comparados sobre las Américas, 2011.

AMARO, M. N. *Previdência Social na América do Sul CONSULTORIA LEGISLATIVA*, 12 DE SETEMBRO DE 2000. Disponible en: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/146/51.pdf?sequence=4> Acceso en: 24/05/2019.

CARISTO, A. *Asignaciones Familiares en el Uruguay. Comentarios de Seguridad Social — nº 8, Julio — Agosto — Setiembre 2005*. Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/1781/1/asignaciones-familiares-en-el-uruguay.-a.-caristo.pdf>. Acceso en: 25/05/2019.

CASAÑA, M. S. C. *Programa de Asignación Familiar del Plan de Equidad: uma avaliação política da política*. Disertación de Maestría. Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Brasil, 2018.

CASTELLANO CHRISTY, E. Uruguay: un caso de Bienestar de Partidos. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 9, p. 107-126, 1996.

CASTRO, M. S. P. de. *Uruguai*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017. Col. Nossa América Nuestra.

DI GIOVANNI, G. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP, 1998.

GAINZA, P. P. Acciones afirmativas: una herramienta de implementación de los derechos humanos. In: *El caso de la Tarjeta Uruguay Social para población trans*. ARACÉ — *Direitos Humanos em Revista*. Año 1, nº 1, Montevideo, Uruguay, 2014.

MARDONES. C. G. *Sistemas Previdenciários Sulamericanos: Brasil, Uruguai e Chile*. Disertación de Maestría. Universidade Metodista de Piracicaba Unimep, 2007.

MORÁS, L. E. Los dilemas y desafíos de las políticas progresistas de la seguridad. *Revista Encuentros Uruguayos*. Montevideo, n. 3, p. 6-21, sept./2010.

PASTORINI, A.; MARTÍNEZ, I. Tendências das mudanças da proteção social no Brasil e no Uruguai: a centralidade das redes mínimas na América Latina. *Revista Katályses*. Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 59-67, ene./jun. 2014.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça: A Política Social na ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, R. DAL BELLO, M. G. (Org.). *Família que vive do trabalho e proteção social*. Rio de Janeiro: Autografia, 2017.

SÁTYRO, N.; FREITAS, R.; ZANETTI, D.; BARBOSA, P. Comparando Políticas Sociais em Governos de Esquerda. In: *Caderno CRH: Revista do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades — CRH/UFBA*, vol. 32. Salvador: UFBA, 2019.

SPOSATI, A. *Proteção Social na América latina em contexto da globalização*. Preconferencia Brasileña realizada por el CBCISS — Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais y por la Facultad de Servicio Social de la UFRJ, de 9 a 11 de abril del 2008.

SPOSATI, A. *Vida Urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez, 1988.

SOTO, S. F.; LIMA, V. F. S. A.; TRIPIANA, J. D. Transformações do sistema de proteção social no contexto latino-americano e antecedentes políticos e institucionais dos Programas de Transferência de Renda Condicionada [PTRC] In: SILVA, M. O. S. e (coord.). *O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina: estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai*. São Paulo: Cortez, 2016.

VECINDAY, L. La reingeniería de la política asistencial en el Uruguay “progresista” y sus repercusiones para el Trabajo Social. In: SILVIA, Cecilia (Coord.) *Transformaciones sociales, protección social y Trabajo Social: XII Congreso Nacional de Trabajo Social*, UDELAR. Montevideo: 2017.

Sobre los autores:

ALAN DE LOIOLA ALVES – Doctorando en Servicio Social.

E-mail: alanloiola@yahoo.com.br

ROSEMEIRE DOS SANTOS – Doctora en Servicio Social. Profesora adjunta en el Posgrado y en la Graduación del Curso de Servicio Social.

E-mail: rosemeiresantosp@gmail.com