



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social
Tesis de grado de la Licenciatura en Trabajo Social

**El bienestar en tiempos de pandemia: un análisis de las
orientaciones del actual gobierno**

Sofía González Artola
Tutora: Dra. Ximena Baráibar

Montevideo, Uruguay
Julio, 2022

Agradecimientos

A mi familia, por darme la oportunidad de formarme, y por apoyarme durante todo el transcurso de mi carrera; por esperarme de noche en la puerta de la facultad para que no volviera sola, por cocinarme cuando no tenía tiempo para parar de estudiar, y por estar ahí para mí. A Kovu y Tommy por ser mis compañeros en las noches de estudio.

A mis amigos y amigas por ser mis compañeras de vida, algunas desde el comienzo y otras que se fueron sumando por el camino, pero siempre apoyándome incondicionalmente, y por ser esa puerta de escape cuando la facultad agobia.

A mis amigas de la carrera, especialmente a Silvi, Gabi, Ale M, y Ale F., por las traspasadas de estudio, los repasos pre-parcial, por acompañarme en las prácticas y estar para mí en mis catarsis universitarias.

A Nati S., que si no me hubiese arrastrado a la biblioteca todas las mañanas, esta tesis no habría terminado nunca.

A Juan por apoyarme y creer siempre en mí, por hacerme el camino más fácil y ayudarme en todo, por crecer conmigo y darme siempre para adelante.

A la Udelar, por darme la oportunidad de recibirme y estudiar lo que me gusta, por permitirme conocer gente hermosa, por ayudarme a valorar la importancia de la educación pública y por ser un segundo hogar.

A Ximena Baráibar, por su orientación y acompañamiento durante este proceso.

Resumen

La llegada del Covid a Uruguay coincidió con la asunción del primer gobierno de derecha, luego de 15 años de gobiernos frenteamplistas. El presente estudio pretende dilucidar cómo percibe este nuevo gobierno el bienestar y la protección social, y si el surgimiento de una crisis inesperada como la generada por el Covid, tuvo un impacto en generar un cambio en las orientaciones que guían las políticas sociales. El análisis se realiza a través de la revisión de fuentes secundarias, principalmente del Programa Electoral del Partido Nacional y del Mensaje y Motivos de la Ley de Presupuesto 2020-2024. Se analizará también las políticas sociales desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Social y el Banco de Previsión Social, a partir de la Rendición de Cuentas 2020 y 2021. Se concluye que el Covid no tuvo un impacto significativo en el cambio de la percepción del gobierno sobre el bienestar y la protección social, en las cuales considera que el Estado no debe tener un rol central y es el individuo el responsable de asegurar su bienestar personal.

Palabras clave: bienestar, orientaciones, protección social, Covid

Índice

Introducción	1
Capítulo I	7
Capítulo II	15
Capítulo III	27
Conclusiones.....	42
Referencias bibliográficas.....	44
Anexos.....	51

Introducción

El presente documento corresponde a la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, dictada en la Facultad de Ciencias Sociales, correspondiente a la Universidad de la República.

La monografía tiene como fin visualizar como el actual gobierno concibe el acceso al bienestar y la Protección Social ¿Qué se entiende por bienestar? ¿Quiénes son los encargados de asegurar ese bienestar para este gobierno? ¿La familia, el mercado, el Estado, la comunidad? ¿qué rol juega cada uno?. En base a estas concepciones, ¿cómo se estructura la protección social?. Por otro lado, frente a un escenario de crisis como la generada por el Covid-19, ¿qué rol ocupa o debería ocupar el Estado? Se pretende dilucidar en qué medida las orientaciones cambian en contexto Covid y las consecuencias que se pueden visualizar a partir de estas orientaciones. Es decir, frente a la llegada de la pandemia ¿Cambia la estrategia para asegurar el bienestar?

En marzo de 2020, luego de 15 años de gobiernos frenteamplistas, el gobierno uruguayo pasó a estar en manos de la Coalición Multicolor, integrada por el Partido Colorado, el Partido Independiente, el Partido de la Gente, Cabildo Abierto y el Partido Nacional, encabezada por este último. El Partido Nacional, es un partido político de derecha con corte neoliberal, se puede leer en su web oficial que el partido “...tiene como principios fundamentales de su acción política, la Libertad y la Solidaridad.” (Web Partido Nacional, s.f).

Adicionalmente, la asunción de Luis Lacalle Pou como presidente y representante del Partido Nacional, coincidió con la llegada del virus SARS-CoV-19 al Uruguay. El Covid-19, también conocido como Coronavirus, o simplemente Covid, es una enfermedad infecciosa, con consecuencias que pueden ir desde un simple resfriado sin complicaciones a infecciones respiratorias graves, e incluso la muerte. El virus se propaga principalmente a través de la vía aérea, mediante su presencia en pequeñas partículas en las gotitas expulsadas cuando una persona habla, estornuda, tose o similar. Por este motivo, tiene un alto nivel de propagación y se generó una pandemia a causa de

su gran capacidad de contagio. A su vez, no cuenta con ningún tipo de tratamiento específico, y hasta el comienzo de la pandemia, no había vacunas para prevenir su contagio.

A comienzos de julio del año 2022, Uruguay lleva un acumulado de 958.000 casos positivos de Covid, con 7331 personas fallecidas por este motivo. La máxima de casos detectados en un día fue de 13625 el 28 de enero del 2022.¹

Como consecuencia de la pandemia generada por este virus e intentando minimizar los contagios, la gente disminuyó su circulación por la calle, muchas empresas implementaron la modalidad de teletrabajo, se redujo la atención al público, varios comercios cerraron, impactando fuertemente la economía y el consumo de productos y servicios.

“Según un informe del FMI de abril de 2021, el PIB mundial cayó un 3,3% en 2020 (4,7% en las economías avanzadas, 2,2% en las economías emergentes, 7% en América Latina y el Caribe y 5,9% en Uruguay)” (RISEP, 2021, pág. 4).

Uruguay poseía la ventaja inicial de que el virus surgió del otro lado del mundo, llegando a América Latina tres meses después de su expansión por Asia y Europa. Es decir, ya se contaba con cierta información acerca de qué medidas se sugería tomar, así como también se tenían datos acerca de qué y cómo impactaría en el crecimiento, empleo, pobreza, indigencia y desigualdad. Es relevante analizar en qué medida esta ventaja fue aprovechada.

La aparición del Coronavirus en el mundo no era previsible, por lo que el Programa Electoral de los gobernantes para el mandato del 2020, presentado en las Elecciones Nacionales de 2019, no tuvo en consideración esta enfermedad, así como tampoco el impacto y las consecuencias que se podrían generar.

En una situación de crisis sanitaria imprevista, con diversas consecuencias económicas y sociales, ¿qué sucede entonces? ¿Qué decisiones se tomaron?

¹ Datos extraídos del Observatorio Covid de Uruguay, Recuperado de: https://observatoriocoviduy.org/observatorio_covid.html

Por estos motivos, es de interés para la monografía de grado intentar responder a la pregunta: ¿Cuál es la mirada que posee sobre el bienestar y la protección social el gobierno actual? Comenzada la pandemia, ¿Hubo un cambio con la concepción de bienestar previa al Covid presentada en el Programa Electoral del Partido Nacional?

Se plantea como objetivo general identificar la manera en que la coalición gobernante entiende la pobreza, el bienestar y la protección social y las formas de acceso a los mismos.

A su vez, se plantean como objetivos específicos:

- Analizar diferencias y continuidades en las orientaciones sobre la pobreza, la protección y el bienestar social, para el Partido Nacional y la coalición de gobierno, previo a la pandemia y una vez comenzada la misma.
- Visualizar las respuestas que se tomaron para mitigar el impacto de la pandemia a través del análisis de programas y políticas sociales impulsadas por el Ministerio de Desarrollo Social y el Banco de Previsión Social teniendo al Covid como foco, a partir de la Rendición de Cuentas 2020 y Rendición de Cuentas 2021.
- Dilucidar en qué medida se tomaron en cuenta recomendaciones internacionales y nacionales para reducir las consecuencias sociales de la crisis.

Será una monografía de compilación conceptual. Se realizará el estudio mediante la revisión bibliográfica. Esta “...implica una búsqueda de información que permita ubicar tanto en términos teóricos como de contexto socio-histórico a las preguntas y temáticas sobre las que se quiere investigar” (Batthyány, K., Cabrera, M., 2011, p.24).

Además, se hará una revisión de fuentes secundarias. Principalmente mediante el análisis del Programa Electoral del Partido Nacional 2019. Luego, ya en el gobierno, se

analizará el Plan de Presupuesto Nacional 2020-2024 —documento aprobado por la coalición— y la Exposición de Motivos de la Rendición de Cuentas 2020 y 2021.

A su vez, se incluye el estudio de algunas políticas sociales asociadas a paliar los efectos de la pandemia promulgadas por el Ministerio de Desarrollo Social, tales como el aumento del ingreso de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) o en las asignaciones familiares. También se considerará la creación de la Canastas de Emergencia.

Estas políticas de transferencias monetarias a incluir, se consideran elementales ya que los ingresos determinan en gran parte la capacidad de hacerle frente a las adversidades posibles, y por lo tanto, impactan directamente en el bienestar.

A su vez, se consideran las medidas desarrolladas por el Banco de Previsión Social asociadas al empleo, ya que el trabajo en Uruguay es la principal manera de acceso a la protección social, como se explicará más adelante.

En la Exposición de Motivos de la Rendición de Cuentas 2020, así como en la de la Rendición de Cuentas 2021, hay un apartado llamado “Respuesta a la Pandemia” del cual se obtuvieron estas políticas.

Según Ximena Baráibar (2021) “...la política social, en tanto expresa una forma de comprender la cuestión social, también lo hará sobre el nivel de responsabilidad del Estado por la reproducción y por el tipo y calidad de la satisfacción.” (p.19).

Analizar las orientaciones de los programas y visualizar si las mismas cambian luego del Covid, es relevante, en tanto estas van a impactar en las medidas que proponga el gobierno.

Se considera significativo estudiar el tema por la importancia que portan las orientaciones a la hora de elaborar políticas sociales que configuran los sistemas de protección social.

Como fue explicado, las políticas sociales implementadas durante un gobierno se correlacionan directamente con la percepción ideológica del mismo, sobre el rol que debe asumir el Estado a la hora de lidiar con ciertas problemáticas. Por este motivo, las orientaciones serán parte central del objeto de análisis, ya que las mismas van a impactar en el rol, que se entienda, deben tener las políticas sociales.

Asimismo, el hecho de qué es lo que se define como una problemática a abordar, está estrechamente ligado con las orientaciones. Estela Grassi (2003) al respecto explica que un problema no se define de manera aislada, sino como parte de una red de problemas y la disputa para la definición de las mismas "...es también por la determinación de las causas, por la atribución de responsabilidades por su formación, por la determinación de ámbitos de competencia en las soluciones y por los alcances de la voluntad política de intervención" (p.22).

En síntesis, retomando a Ximena Baraibar (2021), las orientaciones son centrales, ya que ellas influyen en la elaboración de las políticas sociales desde un primer momento, incluso desde qué se considera un problema hasta la forma de tratarlo, y las políticas sociales, son quienes definen los modelos de protección social.

En el mismo sentido la autora Juliana Martínez (2008), plantea que

...los riesgos no se definen objetivamente: la política pública moldea hasta la propia definición de lo que se consideran riesgos públicos o privados; y moldea además el mercado laboral y de consumo. Estas instituciones no están, por lo tanto, de ningún modo "dadas", sino que son social y políticamente construidas. El enfoque neoclásico, preocupado por acciones individuales, las toma como lo dado y no como variables. (Martínez, 2008, p.25)

A su vez, el tema es competente a la profesión ya que el trabajador social, es quien muchas veces forma parte del proceso de formulación, y es su ocupación ser parte de la ejecución de las políticas sociales.

El asistente social, en el ejercicio de sus actividades vinculado a organismos institucionales estatales, para-estatales o privados, se dedica al planeamiento, operacionalización y viabilización de servicios sociales por ellos programados para la población. (Iamamoto, M y de Carvalho, R., 1984, p.112).

Se podría decir entonces, que el Trabajador Social interviene a través de estas políticas sociales, a su vez que trabaja en ellas. Por lo cual, las orientaciones estarían incidiendo directamente en el trabajo profesional.

En síntesis, se considera relevante a la profesión la elección del tema ya que el objeto de estudio tiene una importancia central en el ejercicio de la profesión, así como también está estrechamente relacionado a las herramientas por las cuales se ejerce.

Para realizar este análisis, la monografía está dividida en tres capítulos. Para comenzar, en el primer capítulo se realizará la conceptualización teórica sobre el bienestar y la protección social. ¿Qué es la protección social? ¿Qué se entiende por bienestar? ¿Cuáles son los diferentes modelos para asegurar el bienestar?

En un segundo capítulo, se contextualizará el bienestar en la región, ¿qué formas y modelos ha tomado en América Latina? Luego, más específicamente se describirá el contexto uruguayo respecto al bienestar. Se hará un breve resumen sobre las condiciones en las que el nuevo gobierno encontró al país en temas institucionales vinculados a la atención a la pobreza y en términos de bienestar, a través de una recopilación de datos.

En el tercer capítulo, se hará la parte más exhaustiva del análisis, mediante una comparación de documentos públicos.

En el último punto, se expondrán las conclusiones.

Capítulo I: Del Bienestar y otros conceptos

Para comenzar con la conceptualización teórica sobre el bienestar y la protección social, resulta pertinente realizar una breve recorrida histórica.

Los Estados Modernos aparecen en la Edad Media, entre los siglos XV y XVI, con fuertes monarquías como centro de la actividad política (Gordillo, L, 2016). Con la caída de la Monarquía, se da paso en el siglo XVIII a que surgieran las primeras elecciones democráticas y con ellas los Estados Liberales. Estos Estados, no intervenían en el mercado. Permitían que este se regule completamente solo, y se encargaban de las funciones necesarias para mantener el orden y asegurar el cumplimiento de la ley. “...la misión del Estado se circunscribía a los casos que no podían ser resueltos por la iniciativa particular. Sus funciones eran de coyuntura: administración de justicia, policía y ejército.” (Gómez, 2006, p.76).

Cristina Gómez Isaza (2006) reconoce varios factores que propiciaron la terminación de los Estados Liberales propiamente dichos, desde fines del siglo XIX hasta los años 30' en el siglo XX. Por una parte, la aparición de nuevas ideologías que se distinguían del sistema establecido, tales como el comunismo, o el fascismo. Sumado a esto, en la filosofía y la ciencia comenzaron a cobrar fuerza las teorías del relativismo, desplazando la creencia de que existía un orden racional en el mundo. A su vez, se suma el factor de la crisis económica, las economías comienzan a quedar obsoletas al igual que un sistema económico internacional que “...pretendía restaurar el modelo de desarrollo capitalista de la preguerra.” (*ibid*, p.76)

Por último, el factor crucial que destaca la autora, es la crisis social que atravesaba Europa en los años 30'. Había aumentado el desempleo, disminuído la capacidad de compra y la profundización en “...la desigualdad en la distribución social del crecimiento: las ganancias de productividad se reparten de modo muy desigual entre los beneficios empresariales y las rentas salariales.” (Gómez, 2006, p.77).

Los Estados, con el fin de mantener su legitimación y la cohesión social, y en concesión con la fuerza que tomaron los reclamos obreros, comenzaron a establecer las primeras políticas sociales a fines del siglo XIX; dando comienzo a lo que luego se convertiría en Estados de Bienestar. Según Gosta Esping-Andersen (2000), los Estados de Bienestar se desarrollaron entre 1930 y 1960, especialmente luego de la Segunda Guerra Mundial.

A partir de esto surge la pregunta, ¿qué es el bienestar?.

No hay una definición única acerca de que podría considerarse como bienestar asociado a la protección social.

Juliana Martínez (2008) explica que

El bienestar ha sido asimilado a disponibilidad de ingresos, por encima o por debajo de un cierto umbral; asociado a la satisfacción de necesidades básicas requeridas para la supervivencia; entendido como manejo de distintos tipos de riesgos; y considerado como la libertad para alcanzar aquello que se considera valioso ser o hacer a partir de capacidades funcionales como la educación y la salud. (p.23)

La autora, por su parte, va a considerar el bienestar como una capacidad y no un estado. Es la capacidad para hacerle frente a las incertidumbres, los riesgos inherentes a la existencia. Esto incluye a las incertidumbres económicas, de salud y de cuidados, entre otras. Además, agrega que esta capacidad implica un manejo colectivo de los riesgos y no individual.

A pesar de existir otras definiciones, será esta la que de ahora en más se tome en cuenta para este estudio cuando se hable de bienestar.

De todas formas, se considera relevante para este estudio, explicar a qué se asocia el término bienestar en ideologías neoliberales, ya que el Gobierno Nacional en Uruguay, ha sido reconocido como tal. Retomando a la misma autora:

El enfoque neoclásico aborda los riesgos y su manejo como producto de un cálculo individual. El riesgo se define en función de disponibilidad de ingresos por debajo de las necesidades de consumo de bienes y servicios básicos(...). Dicho de otro modo, se asume que el bienestar es deseable y

posible de alcanzar a través del manejo privado, mercantil, de los riesgos. (Martínez, 2008, p.24)

Por otro lado, resulta pertinente aclarar a qué se hará referencia cuando se hable de protección social. Para este concepto, se tomará en cuenta la definición de Castel (2004). Este autor reflexiona sobre qué significa estar protegido en una sociedad moderna integrando una perspectiva social.

Castel (2004) establece "...estar protegido desde el punto de vista social en una sociedad de individuos: que estos individuos dispongan, por derecho, de las condiciones sociales mínimas de su independencia." (p.117).

Por ejemplo, explica que en las relaciones con la mafia, ésta entrega protección a los individuos que la integran. Pero esta no es una protección auténtica para el autor, ya que implica una relación de dependencia de los individuos hacia el grupo, condición esencial que no debe suceder para estar realmente protegido en una sociedad moderna.

En base al significado de estar protegido, elabora su definición. Para Castel, la protección social es la condición de posibilidad para construir lo que él llama una sociedad de semejantes.

La define como "...un tipo de formación social en cuyo seno nadie está excluido porque cada uno dispone de los recursos y de los derechos necesarios para mantener relaciones de interdependencia (y no solamente de dependencia) con todos." (Castel, 2004, p.117)

El autor sostiene que no se puede pensar al individuo sin sus soportes.

El término "soporte" puede tener diversas acepciones, pero yo lo tomo aquí en el sentido de condición objetiva de posibilidad. (...) es la capacidad de disponer de reservas que pueden ser de tipo relacional, cultural, económica, etc., y que son las instancias sobre las que puede apoyarse la posibilidad de desarrollar estrategias individuales". (Castel, 2003, p.19)

Castel (2003) explica que los soportes son variables a lo largo de la historia y que son necesarios para poder existir positivamente como individuos. Esto implica "...tener la capacidad de desarrollar estrategias personales, disponer de una cierta libertad de elección en la conducción de su propia vida porque no se encuentra bajo la dependencia del otro." (Castel, 2003, p.26).

Se puede observar que esta definición tiene similitudes con la de sociedad de semejantes previamente explicitada. Se puede concluir entonces que para el autor, una sociedad de semejantes es aquella en donde todos los integrantes existen positivamente como individuos.

El autor reconoce que en el comienzo del individuo moderno, sólo la propiedad privada podía asegurar la protección del mismo. Pero a partir del siglo XIX, se desarrollará una nueva manera de ser propietario —y por ende, de estar protegido—, a la que él llama “propiedad social”. Esta se estructura a partir del ingreso en los sistemas de protección.

Parte de los sistemas de protección están integrados por políticas públicas y servicios universales, pero la gran mayoría de los mismos están ligados al empleo. Es por esto que para Castel, el trabajo de la sociedad salarial representa la forma central donde descansa la protección.

Por otra parte, para mencionar una versión latinoamericana, Cecchini y Martínez (2011) establecen que “La protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción y procurar la universalización del trabajo decente” (p.18)

A mitad del siglo pasado, de la mano con estos nuevos cuestionamientos, toman forma y se consolidan y estructuran los llamados Estados de Bienestar.

Gosta Esping-Andersen (2000) explica que es incorrecto, o más bien es una manera incompleta, referirse al bienestar asociándolo exclusivamente a los Estados, ya que deja por fuera otros actores partícipes del bienestar. Es por eso que establece el concepto de Régimen de Bienestar. “Se puede definir un régimen del bienestar como la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen, 2000, p.52). Aclara la existencia

de un posible cuarto factor, que a veces se encuentra presente en las organizaciones sin fines de lucro y el trabajo voluntario.

En esta línea, el autor reconoce tres tipos de riesgos: los de clase, los de la trayectoria vital y los intergeneracionales.

Los riesgos de clase refieren a cómo los riesgos sociales van a variar en su distribución de acuerdo a la clase social de los individuos, es decir, las clases sociales más bajas son más propensas a enfrentarse a estos que las clases altas. Pone como ejemplo, el trabajo de un minero; en donde el trabajador está mayormente expuesto a riesgos laborales que un profesor universitario.

Los riesgos de la trayectoria vital hacen referencia a cómo los riesgos sociales están distribuidos de manera desigual en diferentes etapas de la vida. Reconoce dos etapas principalmente pasivas: la infancia y la vejez.

Por último, los riesgos intergeneracionales refieren a la herencia de las inseguridades sociales. Es decir, una persona proveniente de una familia pobre, es más probable que continúe su vida en la pobreza. Quienes poseen desventajas heredadas, cuentan con un menor capital social para hacerle frente a los riesgos sociales; poder evitar esto, implicaría asegurar de base la igualdad de oportunidades.

A la vista de esta clasificación de los tres tipos de riesgos, y según cómo cada país elige afrontarlos, el autor elabora una tipificación de tres regímenes de bienestar.

La categoría de análisis que va a distinguir a los modelos entre sí, es la asignación de recursos para asegurar bienestar. Frente a esto hay tres posibilidades principales: los riesgos los asume el mercado, los asume la familia, o son asumidos de manera estatal.

Respecto a esto, se entenderá que un país tiene una cobertura desmercantilizada cuando el individuo puede asegurar su protección social sin depender del mercado para paliar sus necesidades. Cuánto más posibilidades existan de cubrir los riesgos sin recurrir al mercado, mayor será el grado de desmercantilización.

Lo mismo sucederá con la familia. Cuánto menos dependencia tenga el individuo hacia su familia para estar protegido, mayor será el grado de desfamiliarización.

Estas categorías serán utilizadas para la clasificación de los tres tipos de Estados de bienestar identificados por Esping-Andersen (2000): liberales, socialdemócratas y conservadores.²

Por un lado, está lo que él llama como Estado Liberal. Las características principales son que tanto la familia como el Estado juegan roles marginales.

Son Estados que generan muy bajos grados de desmercantilización. Los riesgos deben ser cubiertos por el mercado, por ejemplo: contratar guarderías o niñeras para las tareas de cuidados, seguros médicos privados, seguros pensionistas privados o seguros de vida. Los liberales entienden que estos servicios son responsabilidad del individuo y pueden ser considerados como actividad natural del mercado.

Cada uno es el responsable principal de gestionar y asegurar su propio bienestar a través del mercado, es decir que hay una fuerte promoción del individuo como actor principal.

Las pocas prestaciones otorgadas por el Estado tienen carácter residual, cubriendo los que son considerados como “riesgos inaceptables”, además es acotada la definición de qué puede ser considerado como riesgo social para estos Estados, que suelen clasificar a los riesgos como individuales.

Estas prestaciones residuales son dirigidas a donde se considera que los fallos del mercado son inadmisibles. El individuo debe probar ser merecedor de asistencia y probar su falta de recursos económicos e incapacidad de compensarlos por sus propios medios. (Esping-Andersen, 2000)

En pocas palabras, para Gosta Esping-Andersen, los Estados Liberales son mercantilizadores, poco desfamiliarizadores y donde el mismo prácticamente cumple un rol de Estado marginal. Tienen grandes niveles de desigualdad y estratificación social.

El autor reconoce a Estados Unidos como clásico ejemplo de un Estado Liberal, entre otros.

² Cabe destacar, que tal como establece Juliana Martínez (2008), esta clasificación responde a “...la tradición weberiana de construcción de "tipos ideales", que se basan en exageraciones de la realidad(...). Toda situación concreta se distancia, en mayor o menor grado, de los tipos ideales...”. (p.33)

En segundo lugar, precisa a los Estados social-demócratas.

Estos son altamente desmercantilizadores y desfamiliarizadores. Se caracterizan por un Estado fuerte, que juega un rol central en cuanto a la cobertura de riesgos. Estos regímenes se distinguen por su esfuerzo para reducir al mínimo la dependencia al mercado y la familia para el aseguramiento del bienestar.

Las coberturas sociales en estos Estados no son residuales, ni corporativistas o asociadas a profesiones. Son políticas universales, de cobertura global e inclinadas a asegurar la igualdad de oportunidades. Esto se ve reflejado especialmente en el caso de las mujeres. El autor cita como ejemplo, que los países nórdicos tienen tasas de empleo del 75-80%, frente a los que se encuentran bajo regímenes conservadores, quienes tienen porcentajes de 60% aproximadamente (Esping-Andersen, 2000, p.110), y atribuye esta diferencia sustancial a la integración de las mujeres en el ámbito laboral. Al ser Estados fuertemente desfamiliarizadores, estos permiten desarrollar las oportunidades vitales femeninas sin que las cargas de cuidados recaigan sobre ellas por los roles de género e incapacidad de acceder a coberturas privadas. Esto conlleva a Estados con alto niveles de igualitarismo, reduciendo la estratificación social.

Resumidamente, son Estados donde tanto el mercado como la familia tienen roles marginales en asegurar el bienestar, es el Estado el principal proveedor del mismo.

Reconoce en esta tipificación a los países nórdicos, tales como Dinamarca y Finlandia, como ejemplos de regímenes socialdemócratas.

Por último, el autor distingue un tercer tipo de régimen al que va a llamar régimen conservador.

Este se caracteriza por un alto grado de familiarismo —es decir, muy bajos niveles de desfamiliarización—.

Esping-Andersen (2000) explica que la cobertura de riesgos está asociada a la antigua visión del varón cabeza de familia proveedor, que queda desactualizada en sociedades modernas donde las mujeres están integradas al mercado laboral. Esto implica, que tanto para niños, niñas, y mujeres, su protección social es dependiente de

su relación con un marido/padre. En cuanto a la vejez, los cuidados suelen recaer en las mujeres de las familias, ya sean en las hijas o en las esposas de sus hijos.

Son Estados donde la familia tiene un rol central y por ende, muy desiguales para las mujeres, quienes por los roles históricos consecuentes con los estereotipos de género son asignadas a tareas de cuidados y al ámbito privado, limitando sus oportunidades vitales.

A su vez, son Estados con altos grados de estratificación social. Los funcionarios públicos tienen sistemas de coberturas muy diferenciados al resto, que acceden a pensiones y coberturas médicas según su profesión. En algunos de estos países existen más de 100 planes de cobertura distintos para poder abarcar a todas las profesiones. Esto implica que el nivel alcanzable de bienestar de cada individuo, va a estar fuertemente condicionado por su profesión y sus relaciones familiares. Esto se suma a un fuerte rol de las divisiones de estatus corporativistas inmersas en la seguridad social. (Esping-Andersen, 2000, p.112-113)

Podemos entender entonces, que estos Estados no tienen niveles de mercantilización muy altos. Se espera que sean las familias o las prestaciones asociadas al trabajo en el caso de los varones, quienes ayuden a gestionar el bienestar.

Las políticas sociales, tienen un carácter subsidiario para aquellos casos donde se considera que la familia falló. Hay altas pensiones por viudez, o pensiones dirigidas a las mujeres madres solteras.

El autor reconoce a Alemania o Italia, como ejemplos de estos regímenes.

En concreto, se puede apreciar un resumen en la tabla de la tipología de Estados (ver Anexo 1).

Entendemos que esta tipología, más allá de representar a tipos ideales, está basada en un análisis de Estados pertenecientes a la sociedad occidental y principalmente europea, y que va a tener variaciones en el contexto latinoamericano donde estamos insertos.

Por estos motivos, se hará una profundización de los diferentes regímenes de bienestar en América Latina, para comenzar la contextualización del problema.

Capítulo II: Cien años de América Latina

América Latina tiene ciertas particularidades que dificultan la tipología de sus regímenes, principalmente debido a la heterogeneidad presente en el continente, y que hace que se diferencien de los propuestos por Gosta Esping-Andersen. Como explica Fernando Filgueira (1998): “El primer desafío con que un estudioso de las políticas sociales encuentra en América Latina es la inmensa variedad de modelos y grados de desarrollo de los sistemas de bienestar en los distintos países.” (p.6)

De todas maneras, Filgueira explicita que “...ello no implica que la crítica de Esping-Andersen no posea aplicabilidad alguna a las realidades latinoamericanas y a la producción académica en torno a ella” (*ibid*, p.7). La diferencia que plantea en su análisis el autor uruguayo, es que si bien su estudio se va a enfocar en el gasto social estatal y las políticas sociales, el énfasis en el “cómo” va a diferir del de Esping-Andersen. Mientras el danés se centra en cómo ese gasto permite la desmercantilización, Filgueira se centrará en el “cómo” en tanto distribución sectorial y el grado de población que cubre.

Fernando Filgueira (1998) reconoce tres tipos de Estados de Bienestar entre los años 30’ y los 80’ en América Latina.

Por un lado el Universalismo Estratificado. Este grupo integraría a Argentina, Chile y Uruguay.

El autor reconoce como la dimensión central clasificatoria de este grupo el hecho de que para los años ‘70, todos estos países tenían una protección social amplia, que cubría a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social o seguros de salud. Asimismo, destaca que la educación primaria e inicial secundaria había sido ya extendida a casi toda la población de manera gratuita.

Como segunda característica reconoce la estratificación de los beneficios. Esto refiere a que por ejemplo, los empleados estatales y profesionales, accedieron primero a las protecciones que los empleados fabriles, implicando esto también protecciones de mayor calidad. Pero incluso se encontraba una mayor desigualdad al compararlos con

los auto-empleados o trabajadores rurales, siendo estos grupos los menos beneficiados. El autor destaca que a pesar de la estratificación de los servicios y seguridad social, esta conllevó a una menor medida de estratificación social, contrario a lo que podría pensarse.

Por último, Filgueira (1998) agrega que “Otra aclaración de importancia es que el desarrollo de los diferentes sistemas de protección social presentó un impacto importante sobre variables relativas al bienestar social” (*ibid*, p.9)

Luego identifica a los regímenes duales, sería el caso de México y Brasil.

Estos países coinciden con el primer grupo en que presentaban un acceso casi universalizado a la educación primaria, y un grado sustancial de cobertura de salud, aunque más estratificado que el primer grupo. A su vez, también se acentuaba el grado de estratificación en los aspectos de la seguridad social.

El autor explica que en estos países la heterogeneidad territorial es un problema más observable. Esto implica que el Estado está muy presente y brinda mayores grados de protección en ciertos estados o regiones y una virtual desprotección y menores grados de cobertura en otros estados. A su vez, “Políticamente, el control e incorporación de los sectores populares ha descansado en una combinación de formas clientelares y patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social y forma de corporativismo vertical en áreas más desarrolladas” (*ibid*, p.10)

Por último, reconoce a los regímenes excluyentes, integrados por República Dominicana, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador.

Para el autor, estos países “presentan sistemas elitistas de seguro social y salud y dual en materia de educación.” (*ibid*, p.10). Sumado a esto, —medida por ingresos— más del 50% de la población está en la pobreza.

Define a los sistemas políticos de estos países como “Elites que se apropian del aparato estatal y que apoyados en la exportación de bienes primarios en economías de enclave utilizan la capacidad fiscal de estos Estados para extraer rentas, sin proveer la contraparte de bienes colectivos, sea ello en la forma de infraestructura, regulación o servicios sociales.” (*ibid*, p.10)

Filgueira (1998) reconoce que en estos casos los sistemas de protección y seguridad social son fuertemente elitistas, en los cuales se le brindan más privilegios a las clases ya privilegiadas. Son los profesionales y funcionarios públicos quienes pueden verse beneficiados por estos sistemas, sumado a unos pocos trabajadores formales. El resto de los trabajadores, especialmente los rurales e informales, se encuentran excluidos.

Esto resulta en países con grandes desigualdades sociales, en donde el Estado ha actuado de manera correctora en ínfima medida. La riqueza nacional difiere mucho en la realidad urbana con respecto a la rural. Los países integrantes de este grupo, suelen presentar los peores indicadores sociales.

Como podemos ver, Uruguay integra el grupo de Universalismo Estratificado. Esto implica que era uno de los países de la región con cobertura más extendida del bienestar, aunque aún le faltaba desarrollo para llegar al universalismo propiamente dicho.

Filgueira (1998) realiza un estudio de los primeros Estados de Bienestar a identificar en América Latina. Florencia Antía (2018) por su parte, en un análisis actual, divide a los países en dos grupos.

En el primero de ellos, compuesto por Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay y México, el Estado tiene mayor presencia en la cobertura de los riesgos sociales, aun cuando sus regímenes de políticas sociales presentan un alto nivel de segmentación y de presencia del mercado. En el otro grupo, que integran Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú, el Estado tiene un rol marginal y las familias se ven recargadas ante la insuficiente incorporación en el mercado de trabajo y la ausencia de respuestas estatales para buena parte de la población (Antía, 2019, 200).

La autora realiza una recorrida histórica de los Estados de Bienestar en América Latina, a quienes ella llama “Estados Sociales”. En un primer momento, reconoce el período de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) desde 1920 hasta 1980, en donde surgió la protección social, principalmente asociada al mercado de trabajo y el Estado cobró un rol importante en el ámbito de la educación, con diferencias entre países como identificó Filgueira (1998), a quién retoma.

Continúa el análisis y luego de los años 80' y durante los 90', Antía (2018) reconoce un punto de inflexión en donde los países optaron por políticas de reducción de Estado, guiados fuertemente por el Consenso de Washington. “La agenda de reformas estableció la jerarquización del mercado como prestador de servicios sociales, la descentralización como estrategia de gestión y la focalización en los sectores más pobres” (*ibid*, p.209)

Uribe (2018) hace una valoración sobre este período, en el cual establece que

Durante los primeros años de reformas se aducía que el crecimiento logrado mediante la liberación del mercado tendría un efecto de “derrame” que se traduciría, en el mediano plazo, en el aumento de los ingresos para la mayoría de la población, y por ende en el aumento de beneficios sociales. Aunque en muchos países se logró controlar la inflación, aspectos como la pobreza, el desempleo y la desigualdad que se suponía serían sólo efectos transitorios, siguieron aumentando hasta alcanzar niveles sin precedentes a finales de los años noventa. (p.103)

Más adelante, Antía (2018) reconoce un nuevo período a partir de los años 2000, en el que los académicos y organismos internacionales reconocieron la necesidad de una agenda de reestructuración de las políticas sociales.

Este giro implicaba un aumento en el gasto social y que el Estado recobrara un rol central en asegurar la protección social. Este período coincidió con un ascenso de gobiernos progresistas o de izquierda, que contribuyeron a hacer posible esa reforma.

La autora plantea que la innovación en la política social se dio principalmente en los siguientes cuatro campos: “i) la expansión de la asistencia social dirigida a las familias vulnerables con hijos; ii) las reformas de los sistemas de seguridad social; iii) las reformas de los sistemas de salud; y, finalmente, iv) la expansión de la educación.” (Antía, 2018, p.215)

Por su parte, Uribe (2018) reconoce que durante este período se propiciaron “...reformas redistributivas en sectores como las pensiones, los subsidios para mujeres cabeza de familia y el empleo, combinando principios contributivos y no contributivos en la extensión de los beneficios de la protección social e incorporando la perspectiva de derechos” (p.115)

Sin embargo, a pesar del avance que supuso en protección social y reducción de la pobreza, Antía (2018) plantea como crítica que

...en los dos mil consiguieron extender la cobertura de las políticas sociales hacia un amplio sector de la población que antes no accedía a la misma o lo hacía en condiciones de calidad insuficiente, ampliando el papel del Estado. No obstante, ese proceso de incorporación tuvo lugar de forma segmentada, esto es, estableciendo diferentes parámetros de calidad en las prestaciones que se dirigen a los sectores tradicionalmente protegidos (en particular, los trabajadores formales) y los que ahora se incluyeron (grosso modo, los trabajadores informales y desempleados). (p.216-217)

Luego de este viraje hacia la izquierda, Uribe (2018) reconoce un nuevo giro. Explica que América Latina está experimentando una inclinación hacia “...tendencias ideológicas de centro-derecha. Estos presidentes se han caracterizado por tener perfiles gerenciales y por ser adeptos a la lógica de la eficiencia y el libre mercado, así como por disminuir la centralidad del Estado en la regulación económica.” (Uribe, 2018, p.109)

Para finalizar este apartado, resultan interesantes las palabras de Antía (2018) al analizar la agrupación de los países latinoamericanos a lo largo del siglo.

Cada estadio se cristalizó de diferente manera en los grandes grupos de países a lo largo del continente latinoamericano. De hecho, la revisión de la literatura permitió constatar una alta consistencia y estabilidad en los diferentes grupos de países en cada una de las etapas, aun en el contexto de cambios en la estrategia de desarrollo, en la inserción internacional y en los regímenes políticos (Midaglia & Antía, 2017, p. 62). Esto pone de relieve la importancia de la configuración original de los regímenes de políticas sociales que tuvo consecuencias duraderas sobre sus trayectorias posteriores. (Antía, 2018, p.224)

Es decir, pese a las diferencias de cada momento histórico, los países suelen mantenerse dentro de los grupos a los que pertenecieron en el surgimiento de su Estado Social o de Bienestar. Cabe destacar entonces, el reconocimiento de Uruguay dentro de un grupo con una protección social bastante avanzada en la región, pese a los períodos históricos que se experimenten.

Cien años de Uruguay

Uruguay es reconocido por el temprano desarrollo de su Estado de Bienestar, con un gobierno fuertemente proteccionista impulsado por José Batlle y Ordoñez, dos veces electo como presidente, en los primeros años del siglo XX. Durante el período conocido como “Batllismo”, se instauró un Estado interventor de la mano del cual se impulsaron grandes reformas sociales y económicas en el país, tales como la jornada de ocho horas, la ley de indemnización por despido, la creación del Banco de Previsión Social (BPS) y la creación del Banco República, la extensión de la gratuidad de la enseñanza secundaria y terciaria, entre otras. (Frega et al, 2008)

Esta forma de gobernanza continuó luego bajo el mandato de Luis Batlle Berres con la extensión de las protecciones estatales, hasta mitades del siglo XX cuando se instalaron los Consejos Nacionales de Gobierno, momento en el que el país comenzó a virar hacia partidos considerados conservadores, o de derecha. (Filgueira, 1994)

Como podemos ver, este primer período coincide con el momento identificado por Antía (2008), durante la época de la ISI y el surgimiento de los Estados Sociales.

Desde ese entonces, Uruguay fue gobernado por partidos de derecha, e incluso bajo golpes de Estado con influencias neoliberales, hasta la llegada de la izquierda al gobierno.

Este momento, se corresponde con el segundo período que distingue Antía (2008) referido al viraje hacia políticas de reducción de Estado.

En Uruguay se observa tempranamente en el triunfo del Herrerismo en 1958 y la crisis social y económica constante, culminando en el golpe de Estado Cívico-Militar en 1973. (Demasi, 2004; Caetano y Rilla, 2004)

Con el retorno a la democracia, y los gobiernos de Sanguinetti (Partido Colorado), Lacalle Herrera (Partido Nacional) y Jorge Batlle (Partido Colorado), comienza una fuerte impronta neoliberal a mediados de los años 80' y en el correr de los años 90', incluyendo la crisis del 2002. Fue en este período cuando llegaron a Uruguay las reformas del Consenso de Washington, hasta la asunción del Frente Amplio en el año 2005. (Caetano, 2005)

Es aquí cuando se encuentra el tercer momento, en el cual se centra este apartado, que refiere a la reforma de las políticas sociales, de la mano del triunfo de los gobiernos de izquierda o progresistas en la región.

El Frente Amplio asumió la presidencia por primera vez en la historia con el mandato de Tabaré Vázquez en el año 2005, luego de una de las mayores crisis económicas del país: la crisis del 2002. “En ese entonces y en los años que siguieron a la crisis bancaria, la pobreza alcanzó al 39.9% de los uruguayos (INE 2012:23), y al 63.7% de los niños menores de seis años, la tasa de desempleo abierto rozó un inédito 20%...” (Caetano, 2014, p.19).

En este contexto, el Frente Amplio al asumir decide realizar una gran inversión social. Se integró, dentro de las primeras medidas, la creación e implementación de un Plan de Emergencia, con el objetivo de paliar los efectos de la crisis.

Pero la inversión social no fue algo que se realizó únicamente con este fin. Una vez dado por terminado el Plan de Emergencia, se continuó pensando nuevas políticas sociales, ya que la inversión social es una característica que responde a una concepción ideológica del Frente Amplio y se mantuvo en todos los mandatos.

En el plan de gobierno del Frente Amplio, podemos observar esta ideología cuando establece que “...se fortaleció la acción del Estado, primero para abordar la emergencia social y luego en la implementación de políticas sociales que robustecieran la matriz de protección social en una perspectiva de integración social” (Frente Amplio, 2019, p.16)

Esto puede apreciarse a su vez en las consecuencias de estos gobiernos.

Hasta el momento, los resultados obtenidos por las tres administraciones del Frente Amplio habilitarían a presentar al Uruguay como un caso excepcional, donde la izquierda se mantuvo en el gobierno quince años consecutivos, se redujo la pobreza y la desigualdad, al tiempo que la economía creció a tasas moderadas pero por encima del resto de sus países vecinos y con el desempeño del propio Uruguay en perspectiva histórica. En tal sentido, particularmente destacable fue la nueva caída en 2017 de la pobreza (7,9% de las personas son pobres) y de la indigencia (0,1% de las personas) que alcanzaron mínimos históricos. (Carneiro y Traversa, 2018, p.385-386)

La rendición de cuentas del año 2019 presentada en el Parlamento Uruguayo, indica que entre los años 2005 y 2018, hubo un aumento del 136% en el gasto público

social. Para el 2018, el mismo representaba el 27,7% del PBI³. Para el final de la era de gobiernos frenteamplistas, la pobreza se había reducido desde 39,9% en 2004 a un valor de 8,8% en 2019, es decir más de un 30%.⁴

Se creó en 2005 el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con el fin de encargarse de la implementación de ciertas políticas sociales y de los derechos sociales.

Los principales argumentos que se esgrimieron para su creación estuvieron referidos a la necesidad de contar con un encuadre institucional que permitiera instrumentar y monitorear los programas destinados a los sectores vulnerables y, a la vez, propiciar la articulación y la coordinación del amplio conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado uruguayo. (Midaglia y Castillo, 2010, p.173)

Comenzaron a tomar peso las transferencias monetarias condicionadas. Se creó un Plan Nacional de Emergencia para mitigar los efectos de la crisis, que luego dio paso al Plan de Equidad. Se creó la Tarjeta Uruguay Social, se extendieron las asignaciones familiares, y hubo un aumento en el acceso a pensiones, entre otros.

...los elevados niveles de pobreza monetaria que resultaron de la crisis de 2002 fueron uno de los fundamentos de la implementación del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) al asumir el nuevo gobierno en marzo de 2005 y crearse el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Las dos intervenciones principales del PANES consistieron en una transferencia monetaria, Ingreso Ciudadano, y una tarjeta magnética precargada para la compra de alimentos y artículos de higiene, Tarjeta Alimentaria. En enero de 2008, al finalizar el PANES, se creó Asignaciones Familiares Plan de Equidad (AFAM-PE), que unificó a quienes recibían Ingreso Ciudadano y las Asignaciones Familiares orientadas hacia Hogares de Menores Recursos, creadas entre 1999 y 2004. A la vez, expandió fuertemente la población objetivo de estas prestaciones así como sus montos. Por último, la Tarjeta Alimentaria transitó hacia la Tarjeta Uruguay Social (TUS). Adicionalmente se expandió la cobertura del sistema de salud y se instauró el Impuesto a la Renta. (Salas y Vigorito, 2021, p.11)

³ Datos extraídos de: Rendición de Cuentas 2018 y Balance de Ejecución Presupuestal, [MEF] 2019, p.91. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/rendicion-cuentas-2018-balance-ejecucion-presupuestal>

⁴ Datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística

Reafirmando esto, los autores detallan que

..a partir de 2008, se aumentaron sustancialmente los valores de las prestaciones por las asignaciones familiares no contributivas y se expandió la cobertura, alcanzando en 2018 al 80% de los hogares con niños del primer decil de la distribución del ingreso. Además de contribuir a la reducción de la indigencia y en menor medida de la pobreza” (*ibid*, p.11)

Durante los últimos 15 años, previo a la pandemia, se habían estado implementando políticas sociales asociadas al trabajo, de la mano de los gobiernos del Frente Amplio. “...se instrumentaron reformas de gran calado en varias arenas de políticas públicas, siendo una de las más importantes la reforma en materia de regulación de las relaciones laborales.” (Carneiro et al, 2020, p.122)

Si bien la estructura de trabajo capitalista ya instalada nunca estuvo sobre la mesa para ser modificada, se implementaron medidas para garantizar las bases de la seguridad social, brindando al trabajador cierta independencia económica y protección.

El mercado de trabajo acompañó el desempeño de la economía con mejoras relevantes en los principales indicadores, lo que incluyó niveles récord de empleo, mínimos históricos de desempleo, disminución importante de la informalidad, aumento ininterrumpido del salario real y crecimiento sostenido de la productividad laboral. Los aumentos de las tasas de actividad y empleo, que alcanzaron sus niveles máximos en 2011. (Carneiro et al, 2020, p.124)

Más específicamente, el mercado de trabajo dejó de estar regulado libremente por las leyes del mercado, ya que el Estado cobró un fuerte rol en su regulación.

Volvieron a convocarse los consejos de salarios tripartirarios, con participación del Estado, trabajadores y empleadores, asegurando un aumento salarial por encima de la inflación, y evitando la pérdida de salario real.

El crecimiento sostenido del salario real ha sido otro de los indicadores positivos en los últimos quince años. Luego de la crisis de 2002, que implicó una pérdida de salario real cercana al 25%, se inició una recuperación que permitió en 2009 alcanzar los niveles previos a la crisis y luego continuar mejorando ininterrumpidamente hasta la actualidad. Entre 2005 y 2019 el crecimiento del salario real fue cercano al 50%. (Carneiro et al, 2020, p.125)

A su vez, se intentó disminuir la informalidad. A modo de ejemplo, se tomó como medida la bancarización obligatoria para el cobro de salario lo cual asegura a los

trabajadores el acceso a las protecciones asociadas al empleo. Se impuso por ley la obligatoriedad de estar en regla para empleadas domésticas y peones rurales, así como también se aseguró la jornada de 8hs de los mismos

En esta misma línea, aumentó la colectivización, donde volvieron a ser un actor central los sindicatos, dado su participación en el consejo de salarios.

Una de las primeras medidas del FA en el gobierno fue precisamente la convocatoria a los CCSS. El retorno a la negociación colectiva implicó una restauración con novedades, siendo las más importantes la incorporación de sectores que habían estado históricamente excluidos de la negociación colectiva formal, como el sector rural y el de trabajo doméstico. (Carneiro et al, 2020, p.122)

Se crearon planes para promover el empleo y permitir a los individuos acceder a las prestaciones asociadas al mismo, como la creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional; o planes tales como Uruguay Trabaja, o Yo Estudio y Trabajo.

Si bien hay distinciones, los trabajadores comienzan a estar protegidos colectivamente por el simple hecho de ser trabajadores, tal como lo plantea Castel (2004). Se puede considerar como un deber que, a pesar del trabajo en esa línea, la informalidad no pudo ser reducida a cero, impidiendo a los trabajadores informales acceder a la protección social.

Asimismo, se promulgó la ley 18.211: el Sistema Nacional Integrado de Salud (2007). Se pretende brindar una atención universalizada e integral a todos los habitantes del país, encomendando dicha tarea en manos del Ministerio de Salud Pública (MSP). Esto implicaba un gran fortalecimiento e inversión en la salud pública del país, para que todas las personas que no contaran con ingresos pudiesen acceder a salud de calidad.

Sumado a esto, se trató de extender la cobertura a todos los trabajadores mediante la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA). Mediante el FONASA, se deduce del salario un impuesto dirigido a la salud, que permite invertir en ella y a los trabajadores elegir su cobertura dentro de cualquiera de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (mutualistas privadas) sin necesidad de abonar una cuota mensual, o atenderse en la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE).

Por estos motivos recién expuestos, en Uruguay se puede asociar la situación del mercado de trabajo —con excepciones—, al que describe Castel como parte de las sociedades salariales.

Esto no ocurrió de manera casual, si no que responde a una concepción ideológica en la manera de concebir al trabajo, ya que el programa del Frente Amplio, señala que “El trabajo es una vía para la integración activa a la sociedad y es vital en el objetivo de la erradicación de la pobreza.” (Frente Amplio, 2019, p.27)

Castel (2003) reconoce la necesidad de soportes para que los individuos puedan desarrollarse plenamente, y establece que estos pueden obtenerse a través de la propiedad privada o del trabajo. Es por estas razones, que los soportes asociados al trabajo desarrollados durante el período frenteamplista, contribuyen al intento de generar una sociedad de semejantes a través de la extensión de la condición salarial.

Para las autoras Baraibar y Paulo (2021) “Los avances en el trabajo y el empleo, permitieron mejoras en el bienestar y al revés, su inexistencia o existencia en insuficiente calidad, es lo que explica la pobreza.” (p.105)

Por otro lado, en cuanto al área tecnológica, se promovió la creación del Plan Ceibal en 2007. Este se basa en la entrega de una computadora por niño o niña y por docente en la educación primaria pública. Luego el mismo se extendió a secundaria en la enseñanza media básica, a aulas comunitarias y a la Educación Media Tecnológica de UTU.(Mateu, 2016; Larrouqué, 2013)

A su vez, se invirtió en la conexión a internet, llegando a que Antel en ese entonces fuera premiada internacionalmente por las inversiones en fibra óptica realizadas en la última gestión, que permitieron el acceso a esta tecnología en un alto porcentaje de los hogares del país, con hincapié en escuelas y liceos. También se garantizó el acceso gratuito a través de las computadoras Ceibal, en plazas públicas mediante la creación de la red WiFi “Ceibal”.(Lasso, 2017)

Sumado a esto, el país tuvo un crecimiento casi constante económicamente y un aumento del PBI durante los años de gobiernos frenteamplistas.

Luego de la crisis económica y social de 2002, Uruguay inició una recuperación sostenida del producto bruto interno, con tasas de crecimiento

anual muy superiores al promedio histórico, constituyéndose en el periodo de crecimiento económico ininterrumpido más extenso en la historia del país. A partir de 2015, en un contexto regional e internacional desfavorable, el crecimiento de la economía se mantuvo, pero a tasas mucho más bajas. Esta evolución económica fue acompañada de una mejora en cuanto a reducción de la pobreza, indigencia y distribución del ingreso. Uruguay aumentó un 130% el PBI per cápita entre 2005 y 2018. (Carneiro et al, 2020, p.124)

De todas formas, es importante reconocer que en los últimos años de mandato del Frente Amplio, hubo un empeoramiento de las condiciones generales^{5 6}.

Más allá del desempeño positivo a lo largo del período, en los últimos años la economía uruguaya se ha desacelerado, fundamentalmente a partir de 2015. Los indicadores del mercado de trabajo, consecuentemente, han evidenciado un estancamiento y en algunos casos un deterioro, pese a que el salario real continuó aumentando. El escenario reciente que muestran los indicadores macroeconómicos y de empleo dan cuenta de que el desafío no es solo recuperar tasas de crecimiento económico mayores a 3%, objetivo por demás complejo en la actual coyuntura, sino también mejorar la relación entre la creación de empleo y el crecimiento del producto (González, 2018). Si bien a partir de 2015 los indicadores de empleo empeoran(...) (Carneiro et al, 2020, p.125-126)

Asimismo, en el correr de los mandatos, se encontraron dificultades para combatir la pobreza estructural y las prestaciones sociales continuaron teniendo rasgos estratificados impidiendo la universalización de la gestión de riesgos. (Antía et al, 2013) “...algunas tendencias estructurales de esta pobreza, como su preocupante concentración en edades infantiles, no se ha revertido pese a una mejora general.” (Carneiro y Traversa, 2018, p.386)

A pesar de esto, es posible observar que al momento de la asunción de Luis Lacalle Pou, y llegada de la pandemia a Uruguay, el país tenía políticas sociales fuertes en temáticas que luego resultan vinculadas a la pandemia, como el área de la salud, la tecnología y las prestaciones sociales y transferencias monetarias, además de venir de un período de crecimiento económico casi constante y por ende con una base económica estable.

⁵ Es en los últimos dos o tres años que se produjo una leve caída en la tasa de actividad (pasó de 63,8% en 2015 a 62,9% en 2017) junto con un incremento del desempleo (relativamente estabilizado en tasas cercanas al 7,5%) (Carneiro y Traversa, 2018, p.385)

⁶ Sin embargo, ya desde 2015 se observaba un deterioro relativo del mercado laboral, con aumento del desempleo. (Salas y Vigorito, 2021, p.4)

Capítulo III: Crónica de un cambio anunciado

Como fue mencionado en la introducción, los primeros datos del surgimiento de Covid se remiten a diciembre del 2019, y ya en enero había comenzado su rápida expansión por el sureste asiático.

El 11 de marzo de 2020, la pandemia a causa del Covid fue reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sin embargo, no fue hasta el 13 de marzo del 2020 que en Uruguay se confirmó el primer caso del virus.

Adicionalmente, el actual presidente de la República Luis Lacalle Pou, asumió el 1° de marzo de ese mismo año, por lo que se da una casi superposición entre la llegada del virus a Uruguay y la asunción de un nuevo gobierno.

De acuerdo a la metodología planteada en la introducción, se comenzará por la comparación de documentos a partir de extractos elegidos por su relevancia del Programa Nacional de Gobierno del Partido Nacional, redactado en 2019, antes de la aparición del Covid, con la Ley de Presupuesto Nacional 2020 - 2024, elaborada una vez que el Covid ya se encontraba en nuestro país. Más específicamente, se analizará el Mensaje y Exposición de Motivos de esta ley.

Para comenzar, se considera crucial analizar la visión que el Partido Nacional posee sobre la pobreza, sus causas y cómo superarlas, visibles en el Plan de Gobierno 2019.

En este, se afirma que

Luego de años en los que primó una concepción asistencialista y tutorial, nosotros afirmamos que la única herramienta eficaz para superar la exclusión y la marginalidad es la **esperanza**. Una esperanza que sea compartida por la sociedad en su conjunto, por los beneficiarios de las políticas públicas y por quienes las aplican. El convencimiento de que la exclusión y la pobreza pueden ser derrotadas es la base del desarrollo social. (Partido Nacional, 2019, p.115)

Como puede observarse, las estrategias de superación de la pobreza son genéricas e inespecíficas, remitiéndose a la esperanza y la connotación mística que esto

implica. Si bien la esperanza puede estar presente, es necesario un plan y proyecto definido en el cuál depositar estas expectativas.

A su vez, en el Plan de Gobierno, al definir las políticas sociales, se trata de establecer un nuevo concepto de pobreza. Esto nos permite entrever que pobreza y políticas sociales son términos hermanos para el Partido Nacional, ya que la definición de una está desarrollada dentro de los principios rectores de la otra. Las políticas sociales son entendidas como herramientas para actuar sobre la pobreza.

Es por este motivo, que es relevante evaluar la concepción que tiene el gobierno actual sobre la pobreza, ya que en base a ella se elaborarán gran mayoría de las políticas sociales.

Este nuevo concepto supone que

La pobreza no consiste en la insuficiencia de recursos que permiten satisfacer necesidades básicas, sino en la incapacidad de generar esos recursos en forma autónoma, ya sea a través de empleos dignos o de emprendimientos sustentables. Una buena política contra la pobreza debe crear las oportunidades para que las familias y los individuos se vuelvan capaces de generar ingresos y establecer lazos de cooperación con el resto de la sociedad. (Partido Nacional, 2019, p.117-118)

Por su parte, en la Ley de Presupuesto (2020), casi idénticamente se define la pobreza como

La pobreza se expresa en la insuficiencia de recursos materiales y deterioro en las condiciones de vida, y en muchas ocasiones subyace detrás de ello la incapacidad de generar esos recursos o ese bienestar en forma autónoma ya sea a través de ejemplos dignos o de emprendimientos sustentables. Una comprometida política contra la pobreza debe crear las oportunidades para que las familias y los individuos se vuelvan capaces de generar ingresos y establecer lazos de cooperación con el resto de la sociedad. (Poder Ejecutivo, 2020, p.109)

Se puede advertir que, la llegada del Covid a Uruguay no cambió significativamente la concepción del gobierno sobre las situaciones de pobreza que se pueden encontrar en el país.

En la segunda definición, se puede ver incluso la remoción de la palabra “empleo”, estableciéndose las oportunidades como algo genérico y abarcativo pero

inespecífico al mismo tiempo, incluso como “ejemplos dignos” que el individuo debería imitar. Esto continúa demostrando la falta de un plan elaborado y específico para salir de estas situaciones.

Sumado a esto, podemos observar que hay una fuerte responsabilización del individuo por su situación. Según esta definición de pobreza, se puede ver que para el Gobierno Nacional no es la realidad la que somete al individuo a situaciones de vulnerabilidad, sino que es la propia persona la que es incapaz de generar esos recursos o bienestar de forma autónoma; incluso en situaciones completamente incontrolables por el sujeto. Aún más, se lo acusa implícitamente de no cooperar con la sociedad, generando una mirada despectiva a las personas a quienes se dirige la política social.

Como agregado, en ningún momento se analizan las causas generadoras de la pobreza en esta nueva definición, la misma está considerada como algo dado en lo que se actúa para reducir sus expresiones.

Con respecto a las políticas sociales, en un primer momento se establece que “Es indispensable desarrollar condiciones para que los círculos viciosos que condenan a las personas a la pobreza sean cortados por políticas que permitan una efectiva movilidad social ascendente como la que supo tener el país en el pasado.” (Poder Ejecutivo, 2020, p.52).

Esta frase fue agregada en la Ley de Presupuesto —es decir, el documento más actual— ya que no se encuentra en el Programa de Gobierno del Partido Nacional.

Esta afirmación resulta muy vaga, no se explican cuales son los “círculos viciosos” así como tampoco cuales son las condiciones que se deben desarrollar para evitar que estos se reproduzcan, agregando la connotación negativa que implica referirse a las condiciones que generan la pobreza como un círculo vicioso.

A su vez, se remarca la movilidad social del pasado como lo deseable sin mayores argumentos.

Pero como fue explicado en el capítulo previo, los niveles de desigualdad (Índice de Gini) no habían estado tan bajos en Uruguay desde 1968. Con respecto a los períodos de gobierno del Frente Amplio, Salas y Vigoritto (2021) explican que

...la serie disponible indica que a este período corresponden los menores niveles de desigualdad desde la restauración democrática. Es difícil evaluar si se ubican por encima o por debajo de los niveles de 1968, dado que los cálculos no son estrictamente comparables; no obstante, a priori, parecen ser superiores. (p.10)

Por este motivo, antes que sugerir regresar al pasado, se podría establecer una línea de continuidad y profundización con respecto a las anteriores gestiones para seguir en este camino que permita aumentar la movilidad social.

Siguiendo su concepción de las políticas sociales, se establece que el ministerio principalmente encargado de administrar las políticas sociales (MIDES)

...deberá ser capaz de generar incentivos adecuados para generar transformaciones en la vida de los individuos, promoviendo trayectorias hacia la autonomía que permitan cortar la dependencia crónica del Estado y al mismo tiempo generar lazos sólidos entre los ciudadanos y sus comunidades para avanzar hacia una verdadera integración social. (Poder Ejecutivo, 2020, p.110)

Esta frase si bien es agregada en los Motivos de la Ley de Presupuesto, y no está presente textualmente en el Programa de Gobierno, manifiesta una concordancia con lo planteado a lo largo del documento del Partido Nacional, ya que a posteriori se hace referencia a las comunidades, así como al gran peso de la trayectoria individual.

Nuevamente se continúa demostrando el hincapié en el individuo como responsable único de su situación, por su trayectoria de vida personal, sumado a la concepción de que las políticas sociales son aquellas dirigidas a poblaciones de extrema vulnerabilidad que luego son las que dependen del Estado por falta de otros recursos.

Se vislumbra también que se pretende realizar un giro desde el Estado como responsable principal, a las comunidades.

Más explícitamente, en uno de los principios orientadores de las políticas sociales en ambos documentos, se menciona que “Las políticas que impulsamos

proponen fortalecer a los líderes locales y a las redes comunitarias como agentes de cambio. Queremos colocar a la comunidad como protagonista del proceso de salida de la exclusión”. (Partido Nacional, 2019, p.116)

Esta cita aparece exactamente igual en los Motivos de la Ley de Presupuesto (Poder Ejecutivo, 2020, p.108).

La comunidad como estrategia de superación, implica nuevamente que los individuos terminan siendo los responsables de organizarse y de gestionar su propia salida de la situación en la que se encuentran por condiciones que muchas veces le exceden.

A su vez, se establece que “La planificación de este proceso de sustenta en 3 ejes orientadores: Focalización, Concentración y Mejora de Gestión” (Poder Ejecutivo, 2020, p.110)

Se destaca que aparece nuevamente la Mejora de Gestión, haciendo referencia a extremar el control de gastos y la eficiencia. A su vez, la focalización y concentración se representan como deseables, cuando es observable en el análisis de Esping-Andersen (2000) que los países con mejores niveles de bienestar y con políticas sociales más eficientes son aquellos que realizan inversiones en políticas universalistas, por lo que estas deberían ser las características deseables. Adicionalmente, se critica la gestión anterior, la cual implementaba políticas focalizadas pero se sigue trabajando bajo la misma lógica.

En el Plan de Gobierno se planteaba que “...hay que innovar: ni las políticas sociales, ni las políticas educativas ni las políticas de seguridad aplicadas en estos años han conseguido modificar la tendencia. Por eso tenemos que probar nuevas estrategias.” (Partido Nacional, 2019, p.115), pero no hay posterior mención a esto en la Ley de Presupuesto, si bien se mantiene la crítica a políticas pasadas, no se menciona ninguna modificación real de su implementación.

Tanto en el Programa de Gobierno del Partido Nacional como en los Motivos de la Ley de Presupuesto, se establece la misma definición de políticas sociales basada en una serie de principios, los que nos da a entender que la percepción de las políticas sociales no sufrió grandes modificaciones.

Esping-Andersen (2000) explica que “Política social significa gestión pública de los riesgos sociales. Algunos riesgos son perennes; otros vienen y van con el flujo de la historia.” (p.55)

Es decir, en este sentido podríamos asegurar que el Covid debería ser considerado en la estructuración de las políticas sociales una vez que este ya estaba en el país, por más que no sea un riesgo que se percibiese como algo a prolongarse en el tiempo.

En relación a esto, la Ley de Presupuesto del 2020, respecto al Covid menciona que

El actual proceso de planificación tiene lugar en un contexto de excepcional incertidumbre. Está signado por la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19, la retracción económica del país y la región, y múltiples cambios en el funcionamiento de las instituciones y las relaciones sociales, tanto públicas como privadas. Esta situación nos ha llevado a concentrar los esfuerzos del primer año de esta administración, en atender las situaciones de emergencia.

[...] En el presente contexto de crisis sanitaria, crisis económica y social se estima un nivel de demanda de los servicios y prestaciones que brinda el MIDES será superior al de los años recientes. Gestionar con **austeridad** y responsabilidad los recursos del ministerio para cumplir los objetivos resulta fundamental, necesario e ineludible. (Poder Ejecutivo, 2020, p.111)

En esta cita, podemos observar el gran interés de este gobierno en reducir el déficit fiscal y hacer hincapié en la austeridad del uso de los fondos públicos, eje central durante su campaña política.

Pese a varios autores que analizan y destacan la mejora social bajo los mandatos del Frente Amplio, un apartado en el documento del Plan de Gobierno del Partido Nacional, está dedicado a analizar el “fracaso” que fue el MIDES debido, entre otros motivos, al mal manejo del gasto público social.

En el documento pueden observarse frases tales como “El problema no ha sido la falta de recursos sino la manera en la que se utilizaron.” (Partido Nacional, 2019, p.115). O “En buena medida, los recursos que la sociedad uruguaya aporta con esfuerzo para combatir la exclusión han terminado financiando amiguismo y burocracia.” (*ibid*, p.115)

Además, el extracto anterior demuestra que se es consciente de que el Covid produce situaciones extremas de vulnerabilidad, afectando la economía, el mercado del

trabajo y el funcionamiento de las instituciones. En situaciones en las que los habitantes de un país se ven expuestos a una gran cantidad de riesgos incontrolables, podría esperarse que esto promueva una mayor inversión del Estado en aliviar estas situaciones. Sin embargo, se remarca la importancia de la austeridad en la gestión de recursos, donde se van a ver más perjudicados los individuos que no puedan asegurar su bienestar por otras vías.

Tampoco se hace un análisis detallado sobre las distintas implicancias en la vida de la persona que puede tener el Covid según la situación de partida, donde las personas más vulnerables serán las más perjudicadas.

En concordancia, Baraibar (2021) afirma que

...la ausencia de discurso en relación a las desiguales formas de transitar el coronavirus, que no son otra cosa que expresión de las desigualdades con las que el país llega a esta realidad, pero también de las que pueden agudizarse y desarrollarse según lo que se haga durante la crisis. (p.27)

Podemos considerar que lo que se hace o no durante la crisis, refiere fuertemente a las políticas sociales tomadas para mitigar las consecuencias.

Es importante destacar que las desigualdades de comienzo que se ignoran, no refieren solo a desigualdades sociales, siendo el género, por ejemplo, otra desigualdad ignorada. Las mujeres aumentaron su trabajo doméstico no remunerado, disminuyeron su participación laboral, entre otras consecuencias.⁷

En este sentido, los impactos de las medidas tendientes a sobrellevar la pandemia se distribuyen de forma heterogénea entre varones y mujeres. Así, la tasa de actividad cae un 2,3 % de enero a noviembre del 2020 entre las mujeres, en comparación con una caída de 1,3 % entre los primeros. A la vez, la brecha se acentúa en los niveles de empleo y desempleo. Mientras que la tasa de empleo descende un 6,9 % y el desempleo aumenta 42,4 % durante el año para las mujeres, estas varían -2,2 % y 12,5 % en el caso de los varones (Observatorio Socioeconómico y Comportamental [OSEC], 2021, p.6)

A su vez, muchas mujeres se vieron obligadas a convivir con sus agresores, peligrando aún más la vida de mujeres víctimas de violencia basada en género. Al no

⁷ CEPAL, 2021. En: <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral>

implementarse medidas y ser consultado al respecto, el presidente se refirió a los femicidios causados por el efecto encierro como “efecto colateral”.⁸

A través de estas expresiones, podemos ver claramente que las desigualdades de base de ningún tipo fueron consideradas a la hora de “combatir” el Covid.

Salas y Vigoritto (2021) retoman un informe de la CEPAL que establece a Uruguay como un país con bajas inversiones en paliar la situación desencadenada por la crisis generada por el Covid en el país.

...se agrega uno de los menores esfuerzos fiscales a nivel regional para mitigar el deterioro de las condiciones de vida de la población: mientras que en el promedio regional el esfuerzo fiscal se ubica en el 3,9% del PIB, en Uruguay ha sido de 1,4% (CEPAL, 2020.a)” (p.1)

Al recopilar más detalladamente las políticas sociales promulgadas desde la aparición del Covid, hasta comienzos del año 2022 —momento en el que se decretó el fin de la emergencia sanitaria— o las medidas tomadas para asegurar el bienestar dirigidas por el MIDES o el BPS, podemos recabar las expuestas a continuación.

De antemano, cabe destacar que, como sostiene Baraibar (2021) retomando a Danani (2008)

...la simple existencia de la política social, no supone necesariamente una mejora en las condiciones de vida de aquellas y aquellos a quienes va dirigida. Esto no es una característica propia de la política social en sí misma. Tampoco constituye un atributo propio la situación contraria, esto es, que las políticas sociales empeoren las condiciones de vida. Estas pueden mejorar la vida, pero no necesariamente lo hacen.(p.18)

Se debe mencionar que la principal estrategia de combate al Covid estuvo centrada en la “libertad responsable” de cada individuo, aunque a pesar de eso, se implementaron programas.

⁸ La Diaria, 2020. En <https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2020/3/feministas-reaccionan-ante-dichos-de-lacalle-pou-que-califican-los-femicidios-como-un-efecto-colateral-del-aislamiento-social-por-el-coronavirus/>

Se creó la Canasta de Emergencia Alimentaria. Esta canasta brindaba a la persona solicitante \$1200 para ser gastados en alimentos con la condición de que no reciban otras prestaciones del Estado, este monto fue duplicado entre abril y junio del 2021. La canasta podía ser solicitada hasta abril del 2022. (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2022)

Por otro lado, se duplicaron los montos otorgados para los beneficiarios de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) del MIDES, dividido en dos instancias, en cuatro oportunidades durante el 2020, al igual que se duplicaron las asignaciones familiares (AFAM-PE) para quienes no fuesen usuarios de TUS en cuatro instancias, luego la duplicación se modificó a la posibilidad de solicitar un refuerzo. (MEF, 2021)

Entre ellos se encuentran los refuerzos realizados en las Tarjetas Uruguay Social (TUS), en las asignaciones familiares Plan de Equidad (AFAM-PE), la Canasta de Emergencia y en la entrega de canastas alimenticias (INDA); la ampliación de refugios para personas en situación de calle, y el subsidio a titulares del monotributo social Mides. (OSEC, 2021, p.24)

La duplicación de la Tarjeta Uruguay Social dejó de realizarse a finales del 2020, pero los refuerzos de AFAM-PE tuvieron una duplicación adicional en enero 2021, dividida en dos instancias. A partir de abril 2021, las duplicaciones pasaron a ser mensuales hasta agosto de ese mismo año, y están proyectados refuerzos de entre 50-70% hasta setiembre del 2022, con la condición de que en la familia haya alguna mujer embarazada o un integrante de 0 a 6 años de edad. (MEF, 2020; MEF, 2021)

CEPAL (2020) en un documento elaborado a principios de la pandemia para evaluar los posibles impactos de la crisis y sugerencias de acciones a tomar, establece que eran necesarias "...respuestas rápidas y contundentes de manera de reducir los impactos. Aunque no se sabe cuánto durará la crisis ni la forma que podría tener la recuperación, cuanto más rápida y contundente sea la respuesta, menores serán los efectos negativos" (p. 1)

Como se puede observar, las medidas tomadas por el gobierno actual para mitigar el impacto de la pandemia en los ingresos de las familias fueron acotadas.

El monto de \$1200 pesos para una canasta no alcanza para solventar las comidas de un mes para una familia promedio.

Los montos transferidos deberían ser adecuados a la magnitud de la pérdida y sostenidos en el tiempo, a efectos de estabilizar ingresos, pues la recuperación de los hogares cuando la economía vuelve a crecer no es automática. Si bien a lo largo de 2020 se aumentaron los montos transferidos en un 50%, debe notarse que el deterioro de los ingresos de los hogares requiere de incrementos considerablemente mayores para ser efectivos (RISEP, 2021, p.9)

A su vez, la OSEC (2021) plantea que

No debe por ello extrañar la multiplicación de ollas populares y otras formas solidarias de apoyo social a las poblaciones más vulnerables. Sin estas modalidades resulta claro que los montos transferidos a dichas poblaciones son insuficientes para cubrir los mínimos nutricionales necesarios (p.35)

Asimismo, en el curso de la pandemia aumentaron las tarifas de los servicios públicos esenciales como luz y agua, los precios de los productos subieron sin intentos del gobierno por mantenerlos fijos, se congelaron los consejos de salarios, entre otras medidas fuertemente desfavorables para el grueso más vulnerable de la población.^{9 10}

Por otro lado, cabe destacar las políticas asociadas al empleo formal. Estas están gestionadas por el BPS.

Se modificaron los accesos al seguro de paro. Por un lado, se creó un seguro de paro flexible exigiendo una menor cantidad de aportes para acceder al mismo que se prolongó hasta setiembre 2021. También está proyectado hasta setiembre de 2022 el seguro de paro parcial para quienes vieron sus actividades de trabajo parcialmente afectadas, así como también se aumentó la cantidad de meses que se podía recibir este subsidio durante el 2020, convirtiendolo en un año. (MEF, 2020; MEF 2021)

Se otorgó la posibilidad de poder acceder a un subsidio por enfermedad voluntario a los mayores de 65 años, así como un subsidio COVID para quienes contraigan la enfermedad. (MEF, 2020)

⁹ La diaria, 2021. En: <https://bit.ly/3ap3URm>

¹⁰ América Economía, 2021. En <https://bit.ly/3InsZbJ>

Estas medidas fueron un eje central. “Como se detalló más arriba, el esfuerzo fiscal realizado por el Estado en protección para quienes tienen empleo formal fue una de las categorías de mayor importancia en el gasto.” (OSEC, 2021, p.30)

Estas acciones fueron útiles y acertadas, basándose en un sistema de prestaciones ya existente, pero no colaboran con la población más vulnerable que muchas veces se encuentra en situaciones informales de trabajo o con dificultades para acceder al mismo.

Respecto a esto, la OSEC (2021) analiza que

Si bien al observar el monto promedio de las prestaciones por seguro de desempleo y seguro de enfermedad se observan valores –recordemos promedio- que permiten pensar en apoyos básicos pero suficientes para los hogares, muy diferente es la historia cuando hablamos de la población que recibe AFAM-PE o TUS. Esta población no cuenta en general con acceso a seguridad social o cuando lo hace dadas las tasas de reemplazo de salarios muy bajos implica también prestaciones muy modestas. Sin embargo, la evidencia en materia de mercado laboral muestra que esta población es la que en términos relativos sufrió mayores impactos sobre su empleo e ingresos. (*ibid*, p.34)

Como es observable, el gobierno actual se limitó a reajustar o aumentar levemente medidas ya existentes, pero no se creó una política social específica en base a la situación pandémica sin contar la canasta de emergencia alimentaria. Además, esto no implica necesariamente una contención para las situaciones de las personas frente a un sinfín de problemas implicados en la pandemia, sino que se limitan a asegurar la subsistencia y no el cómo se vive, y sin tener en cuenta las diferencias de base.

Brum y De Rosa planteaban en mayo de 2020 que

el incremento de la pobreza de corto plazo puede neutralizarse por medio de transferencias monetarias. Si bien se necesitan más recursos para mantener a todos los hogares afectados por encima de la línea de pobreza, los montos estimados no son prohibitivos. Estimamos que mantener la pobreza en los niveles de 2019, implica poco menos de mil millones de pesos mensuales adicionales, es decir aproximadamente 24 millones de dólares mensuales. Desarrollar esta política por un año representa un costo anual de 0.44% del PIB de 2019. (RISEP, 2021. p.8)

Como podemos advertir, las políticas monetarias fueron parte de las medidas desarrolladas para reducir los impactos del Covid, pero no a los niveles necesarios.

La sugerencia de la CEPAL (2020) a comienzos de la pandemia, sobre las transferencias focalizadas a población vulnerable establecía que

Para proteger a la población de los profundos impactos socioeconómicos de la crisis, la CEPAL ha propuesto a los Gobiernos de la región que garanticen transferencias monetarias para satisfacer necesidades básicas y sostener el consumo, en forma de un ingreso básico de emergencia, que consiste en una transferencia monetaria equivalente a una línea de pobreza (143 dólares a precios del 2010) (CEPAL, 2020, p.22)

Es discernible que las transferencias monetarias no alcanzaron esos valores en Uruguay.

En concordancia, Brum y De Rosa en 2020 expresan que “un mensaje central de este trabajo es que las nuevas políticas públicas implementadas tienen efectos positivos pero insuficientes, y que aumentar su efectividad está al alcance, económicamente, logística y administrativamente”. (RISEP, 2021, p.9)

Se reconocen como insuficientes los montos dedicados, pero no por motivos de recursos económicos es que esta política resultaría inaplicable. Es decir, respondió a una voluntad política.

Por otra parte, la CEPAL (2020) sugería “Ante las grandes brechas históricas que la pandemia ha agravado, la CEPAL reitera que es el momento de implementar políticas universales, redistributivas y solidarias con enfoque de derechos” (p.19) Si bien se establecieron algunas políticas, fue analizado previamente que las mismas no fueron ni universales ni redistributivas.

No es el objetivo de este estudio evaluar las consecuencias de haber seguido o no las recomendaciones internacionales, tan solo dilucidar si esto se hizo; pero es de suponer que el no haberlas tenido en cuenta tuvo consecuencias negativas en el bienestar de la población, y que esto era previsible.

Poco tiempo después del inicio de la crisis, las proyecciones indicaban que sin una inversión social fuerte en el corto plazo la pobreza aumentaría alrededor de

3 puntos porcentuales (Brum y De Rosa 2020). Estas proyecciones fueron confirmadas en marzo de 2021 cuando se publicaron las cifras oficiales. Durante 2020, la pobreza aumentó a 8.1% de los hogares (11.6% de las personas), lo que equivale a que alrededor de 100.000 personas pasaron a vivir bajo la línea de pobreza. (Rossel y Montesier, 2021, p.417-418)

En pocas palabras, retomando a Baraibar (2021)

Lo que este episodio muestra es que aún en un escenario de crisis, que sin duda habilita y otorga legitimidad a una firme acción del Estado, el gobierno uruguayo, elige no hacerlo. No forma parte de la configuración del problema realizada, la responsabilidad pública en atender las consecuencias de la crisis. Desarrolla algunas acciones de muy corta duración y bajo impacto en relación a la situación del país y en cambio valora y promueve las expresiones de la solidaridad y parece confiar en el mercado y de esta manera privatiza la crisis y sus respuestas. Esto lleva a recordar la orientación del bienestar de los años 90 y por tanto también sus consecuencias, que supusieron mayor pobreza, informalidad e intensificación de la desigualdad social. (p.33)

A su vez, en el Plan de Gobierno se puede observar una connotación negativa de las políticas de transferencia monetaria en frases como “Si bien se redujo la pobreza monetaria, eso es el resultado de transferencias económicas realizadas desde el gobierno. En demasiados casos, esa mejora en los ingresos de hogares vulnerables no ha ido acompañada del fortalecimiento de capacidades...” (Partido Nacional, 2019, p.115) o “Las transferencias monetarias son parte del menú de instrumentos, pero nunca deben convertirse en un fin en sí mismo.” (*ibid*, p.116). Sin embargo, a través de la pandemia, las transferencias monetarias ya existentes fueron el eje central de las políticas sociales dirigidas a población vulnerable. (OSEC, 2021)

Además de permitirnos dilucidar el cumplimiento de las recomendaciones, a través del análisis de las políticas, se puede ver una concepción de políticas sociales similares a las que Esping-Andersen (2000) identifica en los Estados Liberales. Es decir, las mismas están dirigidas para los riesgos considerados como inaceptables, o situaciones de vulnerabilidad extrema. “Hay tareas de protección social que son permanentes y están más allá de cualquier cálculo de costos: el Estado debe amparar a quienes no pueden o ya no están en condiciones de generar los recursos que necesitan para vivir dignamente.” (Partido Nacional, 2019, p.118)

La misma cita textual aparece en los Motivos de la Ley de Presupuesto 2020-2024 en (Poder Ejecutivo, 2020, p.109)

Las políticas sociales en general, que no son dirigidas a los casos entendidos como inaceptables, son consideradas algo transitorio y no central.

“Otras políticas públicas deben ser concebidas como transitorias, porque su objetivo es poner fin a situaciones de vulnerabilidad o de dependencia que son superables” (Partido Nacional, 2019, p.118).

Esta idea también es observable textualmente en los Motivos de la Ley de Presupuesto (Poder Ejecutivo, 2020, p.109).

Se visualiza negativamente a los individuos que se apoyan en políticas asistenciales, y se los nombra directamente como “beneficiarios”, sumado a que se los responsabiliza fuertemente de la situación en la que se encuentran.

Esto responde a una concepción donde el individuo es el responsable de proporcionarse su propio bienestar, y el Estado debe ocupar un rol marginal. El bienestar va de la mano del crecimiento económico, que para el enfoque neoliberal, el Estado entorpece. Se cree que por la “Teoría del derrame”, si al país y al sector privado e inversor le va bien, el resto de la sociedad cosechará de igual forma esta ganancia.

A modo de ejemplo, en la Ley de Presupuesto se establece que “Es necesario, entonces, plantear medidas que promuevan la inversión, generen puestos de trabajo genuinos en el sector privado y mejoren el entorno macro y microeconómico para generar un nuevo círculo virtuoso de crecimiento económico y desarrollo social.” (Poder Ejecutivo, 2020, p.6).

Si bien esta idea no aparece textual en el Programa de Gobierno del Partido Nacional, si lo hace de manera similar. Además, se deja entrever esta concepción ideológica a lo largo del documento.

Por ejemplo, al hablar sobre el sector agropecuario, se menciona que si al agro le va bien se “promoverá la inversión, generará empleo y traerá beneficios para todos.” (Partido Nacional, 2019, p.54). Al mismo tiempo, se menciona que para asegurar el bienestar en materia de vivienda se debe “Promover y estimular la inversión privada para el logro de esos fines.” (*ibid*, p.150)

El desarrollo social está asociado como un fenómeno que se da naturalmente con el crecimiento económico a causa del aumento en la inversión, así como también la generación de trabajos del sector privado. No hay mención de políticas redistributivas ni que impulsen específicamente el desarrollo social de igual manera para todos ya que se considera algo innato al crecimiento económico.

Contrariamente, Salas y Vigoritto (2021) afirman que “...se constata que el crecimiento económico no contribuye por sí solo a la redistribución, sino que ésta depende de las políticas redistributivas que se desplieguen en cada período.”. (p.8)

A modo de cierre de este capítulo, se considera relevante citar las conclusiones de Baraibar y Paulo (2021), en el análisis de políticas sociales de este nuevo período de gobierno.

...existen diferencias significativas entre el gobierno saliente y el entrante. La concepción del actual gobierno sobre la protección social supone una retracción de la actuación del Estado en contraste con la Administración anterior. Deja de concebirlo como la principal entidad de soporte y se resaltan como ámbitos de oportunidades, al mercado, los entornos familiares y los comunitarios. También se observa un reordenamiento del gasto público utilizando una regla fiscal que favorecería la inversión privada y el crecimiento económico. Ambas dimensiones se conciben como desencadenantes indefectibles, del bienestar general. (p.98)

Conclusiones

En este apartado se expondrán los principales hallazgos obtenidos a partir del análisis realizado en este estudio.

La monografía tenía como objetivo dilucidar cómo entiende el nuevo gobierno el bienestar, las formas de asegurarlo y si hubo un cambio en esto con la llegada del Covid a Uruguay.

Se concluye que asegurar el bienestar no es un eje central para este gobierno como política de Estado. El bienestar debe ser asegurado por el individuo, con las comunidades cobrando un nuevo rol central y también se observa que comienza a cobrar mayor fuerza como eje asegurador del bienestar la familia. Se entiende que no es al Estado a quien le corresponde cumplir esta función, más que eliminar las principales diferencias de base, pero son las personas quienes deben construir una trayectoria de vida que les permita las condiciones de enfrentar los riesgos que puedan surgir.

Se puede observar una fuerte individualización de los problemas, en especial de la pobreza, sin análisis de causas.

Las inversiones privadas se ven como cruciales para propiciar el crecimiento económico, lo que se considera que genera un mayor bienestar para el resto de la sociedad, sin la mención de políticas distributivas. Se asume como natural, a pesar de evidencias que sugieren lo contrario. Podemos deducir entonces, que es el mercado el principal asegurador del bienestar para el gobierno actual.

Por otro lado, se observa que el hecho de la llegada del Covid al país no implicó un cambio significativo en cuanto a esta mirada del bienestar, ni al rol que debe ocupar el Estado. Las definiciones en el Plan de Gobierno del Partido Nacional —elaborado previamente al Covid—, comparadas con el Mensaje y Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto son muy similares y no demuestran un viraje en la forma de entender el bienestar o la protección social. Pese a esto se desarrollaron programas, que tras análisis de investigaciones fueron catalogados de insuficientes para paliar la situación, probablemente debido a esta concepción inamovible del responsable del bienestar, es decir, el propio individuo.

A su vez, guiados por estas orientaciones, se ve una creencia que las políticas sociales deben estar dirigidas a la intervención en y para los pobres. La aspiración

máxima es que el individuo “beneficiario” de estas políticas, sabrá aprovechar las oportunidades brindadas y las políticas sociales terminarán volviéndose innecesarias.

Las prioridades de este gobierno estuvieron centradas en reducir el déficit fiscal, el cual se considera antagónico al aumento del gasto público social, por lo que este debía reducirse al mínimo y gestionarse eficientemente. Esto implica un viraje a las concepciones previas a los gobiernos frenteamplistas, que caracterizaron a América Latina durante los años 90': volver a la lógica neoliberal.

Por otra parte, según lo sugerido por la CEPAL (2020), y estudios nacionales como la RISEP (2021) y lo efectivamente hecho, podría concluirse que no se tomaron en cuenta gran parte de las sugerencias, afectando la situación del bienestar de gran parte de la población hasta hoy en día.

Se estima que esto responde a otras prioridades del gobierno en estos momentos, sobreentendidas a partir de ambos documentos.

El gobierno nacional considera elemental hacer hincapié en fomentar la inversión privada, reducir el déficit fiscal y reducir el Estado, bajo la lógica de fomentar y asegurar la libertad de la población, siendo la libertad entendida como antagónica a la presencia del Estado.

Referencias bibliográficas

- Antía, F. (2018). “Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura”. *Desafíos*, 30(2), 193-235. En Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4802>
- Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G., Midaglia, C., (2013) “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”. *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*, Volúmen 22, n°2 Instituto de Ciencias Políticas. Montevideo, Uruguay.
- Baraibar, X. (2021). “El problema de la construcción del problema: una mirada al nuevo gobierno uruguayo a partir del COVID-19”. *Millcayac - Revista Digital De Ciencias Sociales*, 8(14), 13–36. Recuperado de: <https://doi.org/10.48162/rev.33.001>
- Baraibar, X., y Paulo, L., (2021) “El giro del giro: regreso del Uruguay a las protecciones mínimas” *Observatorio Latinoamericano y Caribeño* (Volumen 5, n°1). P.97-115.
En: <https://bit.ly/3bFJX9b>
- Batthyány, K.; Cabrera M. (2011) “Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial.” FCS-UDELAR, Montevideo.
- Caetano, G., (2005): “Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de la izquierda”, en Gerardo Caetano (dir.) 20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples. Montevideo: Taurus

- Caetano, G. y Rilla, J. (2004): “La era militar”, en Carmen Apratto y otros El Uruguay de la dictadura 1973-1985. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental (págs. 79-110).
- Castel, R., (1997) La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Castel, R. (2003) Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno. Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones
- Castel, R., (2004) La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?. 1ª edición Buenos Aires: Ediciones Manantiales
- Carneiro, F., Carracedo, F., Martínez, J., Martínez, R., Méndez, G., Opperti, P., Vignolo, A., (2020) “Mercado de trabajo, cambio de gobierno y COVID-19 en Uruguay: Un balance preliminar” Trabajo y Sociedad: Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias, Volumen XXI, N°35, p.119-146.
https://www.unse.edu.ar/trabajosysociedad/#N%C3%BAmero_35,_Invierno_2020
- Carneiro, F., y Traversa, F., (2018) “Uruguay 2017: reactivación económica y nuevos conflictos políticos” Revista de Ciencia Política. Volúmen 38. n°2 p.379-407.
https://www.researchgate.net/publication/327495046_Uruguay_2017_reactivacion_economica_y_nuevos_conflictos_politicos
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL.
- CEPAL (2020), “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, Serie de Informes Especiales

COVID-19, número 5. Disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf

CEPAL (2020) “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”. Serie de Informes Especiales COVID-19. N°3. En:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf

Demasi, Carlos (2004): “El preámbulo: los años 60”, en Cármen Apratto y otros El Uruguay de la dictadura 1973-1985. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental (págs. 7-41)

Esping-Andersen, G., (2000). “Fundamentos sociales de las economías postindustriales”. Editorial Ariel. Barcelona, España.

Filgueira, F. (1994). “El largo adiós al país modelo: políticas sociales y pobreza en el Uruguay.” En C. Filgueira & F. Filgueira, El largo adiós al país modelo (pp. 11-99). Arca

Filgueira, F (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". En *Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social*, compilado por B. Roberts, 71–116. San José: Flacso/SSRC.

Frega, A. (2008): “La formulación de un modelo, 1890-1918”, en Ana Frega et al Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005), Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. Cap. 1 (págs. 17-50)

Frente Amplio, (2018) “Lineamientos Básicos”. Recuperado en:
<https://www.frenteamplio.uy/institucional/historia/item/14-principios-del-fa>

Frente Amplio (2019). Bases programáticas 2020 – 2025. Disponible en: https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/programas_gobierno_2015_2020

Gómez Isaza, M. C. (2006). “La historia del estado social de derecho”. *Estudios De Derecho*, 63(141), 73–99. Recuperado a partir de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/332229>

Gordillo Pérez, L. I. (2016). “¿Por qué surge el Estado? Una metodología holística para entender el origen, la función y los retos del poder público.” *Pensamiento. Revista De Investigación E Información Filosófica*, 72(272 Extra), 563-591. En: <https://doi.org/10.14422/pen.v72.i272.y2016.006>

Grassi, E., (2003) “Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame”. Editorial Espacio. Buenos Aires, Argentina

Iamamoto, M. y Carvalho, R. (1984) Relaciones sociales y Trabajo Social. Esbozo de una interpretación histórico-metodológica. Lima, CELATS.

Larrouqué, D. (2013). La implementación del Plan Ceibal: Coaliciones de causa y nueva gerencia pública en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(1), 37-58. Recuperado en 07 de julio de 2022, de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2013000100002&lng=es&tlng=es

Lasso Ayestarán, E. (2017) "Uruguay en contexto internacional : servicios globales de exportación ". XVI Jornadas de Investigación : la excepcionalidad uruguaya en debate: ¿como el Uruguay no hay?. En: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/10779>

Martínez Franzoni, J., (2008). “¿Arañando bienestar?. Trabajo remunerado, protección social y familias en América Latina”. Colección CLACSO – CROP. CLACSO Libros. Buenos Aires, Argentina.

Mateu Graside, M. (2016) “Plan Ceibal 2020 : escenarios prospectivos de tecnología y educación” Tesis de maestría. Udelar, Montevideo, FI. En: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/25498>

Midaglia, C., y Castillo, M. (2010) “El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo”. Reformas del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulación, conflictos y desafíos. Colección CLACSO – COEDICIONES. Editorial Fin de Libro. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay.

OSEC (2021) “Una evaluación y lecciones aprendidas de las respuestas epidemiológicas, el impacto social y de las medidas de mitigación social ante la crisis del COVID19 en Uruguay: aciertos, oportunidades perdidas y asimetría de la respuesta social”. Unidad de Métodos y Acceso a Datos. Tercer Reporte. Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. En: https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2021/09/Tercer_Reporte_U_MAD_OSEC.pdf

Partido Nacional (s.f) “Declaración de Principios”. Recuperado en: https://www.partidonacional.org.uy/pn/news_single.php?id=46

RISEP (2021) “Situación económica y social del Uruguay en el contexto de la crisis global del COVID-19”. Serie de Estados de Situación de RISEP N°3. ANCIU – OCR – CONICYT. Uruguay

RISEP (2021) “Estimación del efecto de corto plazo de la Covid-19 en la pobreza en Uruguay”. Serie de Estados de Situación de RISEP N°9. ANCIU – OCR – CONICYT. Uruguay

RISEP (2021) “Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones”. Serie de Estados de Situación de RISEP N°16. ANCIU – OCR – CONICYT. Uruguay

Rossel, C., & Monestier, F., (2021). “Uruguay 2020: El despliegue de la agenda de centro derecha en contexto de pandemia.” *Revista de ciencia política (Santiago)*, 41(2), 401-424. Epub 13 de agosto de 2021. En: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000119>

Salas, G., y Vigorito, A., (2021) “Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones”. Documento de trabajo, Instituto de Economía. <https://bit.ly/3EtKDJe>

Uribe Gómez, M. (2018). “Ciclos políticos y política social en América Latina en el siglo XXI”. *Revista Forum*, n° 13, 101-118. Universidad Nacional de Colombia.

Bibliografía

Ministerio de Economía y Finanzas (2021) “Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal: Exposición de Motivos”. Ejercicio 2020. En: https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/exposicion_de_motivos.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2022) “Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal: Exposición de Motivos”. Ejercicio 2021. En: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/RDC%202021%20Exposici%C3%B3n%20de%20motivos.pdf>

Partido Nacional (2019). Lo que nos une. Programa de Gobierno 2020/2025. Recuperado en: https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/programas_gobierno_2015_2020

Poder Ejecutivo (2020). Presupuesto Nacional 2020–2024. Recuperado en: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-ley-mensaje-exposicion-motivos-analisis-presupuestal>

Anexos

Anexo 1:

TABLA 5.4. *Visión general resumida de las características de los diversos regímenes*

	<i>Liberal</i>	<i>Socialdemócrata</i>	<i>Conservador</i>
Papel de:			
La familia	Marginal	Marginal	Central
El mercado	Central	Marginal	Marginal
El estado	Marginal	Central	Subsidiario
Estado del bienestar			
Modo de solidaridad predominante	Individual	Universal	Parentesco Corporativismo Estatismo
Lugar de solidaridad predominante	Mercado	Estado	Familia
Grado de desmercantilización	Mínimo	Máximo	Alto (para el cabeza de familia)
Ejemplos modales	Estados Unidos	Suecia	Alemania Italia

Gosta Esping-Andersen (2000). pág.115