



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Trabajo Social

Monografía final de grado en Trabajo Social

## **La opacidad de la asistencia social en el gobierno Multicolor**

Juliana Freire Neme

Tutora: Dra. Ximena Baráibar

Montevideo, 30 de setiembre del 2022

## Agradecimientos

*A mi madre, padre y toda mi familia que por sobre cualquier enseñanza de vida supo inculcar el “no mirar para el costado”, que despertó en mi interés por esta profesión y hoy convierto en motor.*

*A mis hermanas, por su entrega absoluta y amor incondicional.*

*A Santi, compañero de tanto, por su abrazo eterno, por sostenerme, creer en mí y alentarme hasta la llegada de este día.*

*A mis amistades “de siempre”, quienes acompañaron infinitos momentos y especialmente en este último tiempo, supieron con paciencia y amor, dar lugar a mis ausencias para dedicarme a este documento.*

*Al grupo “Las Pi”, por compartir tanto momentos de alegría como de dolor, por permitirme disfrutar en este camino, haciendo del goce parte de la formación y el crecimiento.*

*A mis compañeras de trabajo que devinieron en amigas, por tender red y apoyo y ser parte del aprendizaje cotidiano.*

*A Ximena por su dedicación, guía y motivación en este proceso.*

*Sin todas estas personas este tránsito no hubiera sido posible.*

*Gracias, Juli.*

*Cuando se pierda toda la poesía  
Cuando la gente solo sobreviva  
Cuando el cansancio mate la alegría  
Seremos una máquina de trabajar  
Si globalizan nuestro pensamiento  
Solo habrá un libro con el mismo cuento  
Sin esa magia de la fantasía  
La música del mundo no tendrá lugar  
Pregunto yo quien va a cantar  
Quien va a soñar  
Quien va a tocar la melodía del amor  
Quien va a cantar  
Quien va a soñar  
Quien va a pedir para que no calle el cantor  
Si cada pueblo tiene un presidente  
Que por lo menos rime con la gente  
Cuando el reparto sea más coherente  
Tendremos un planeta con identidad  
Cuando el amor sea lo más urgente  
No tendrá caso la guerra de oriente  
Cuando el racismo no tenga parientes  
Me sentiré orgulloso de la humanidad  
Quien va a cantar  
Quien va a soñar  
Quien va a tocar la melodía del amor  
Quien va a cantar  
Quien va a soñar  
Quien va a pedir para que no calle el cantor  
(...)*

**Quién va a cantar - Ruben Rada**

## Índice

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
Principales preocupaciones y relevancia social	1
Objetivos y estrategia metodológica	2
Estructura del documento	3
<b>Capítulo I ¿Un marco de protecciones?</b>	<b>4</b>
I.1 Sistema capitalista y transformaciones en el mundo del trabajo <i>¿En qué condiciones puede el trabajo seguir oficiando de soporte?</i>	4
I.2 Protección Social: cobertura, suficiencia y calidad <i>Reproducción de la vida, un tema colectivo</i>	6
I.3 Bienestar y su tríada <i>¿Dónde recae la carga?</i>	8
I.4 Debates en torno a la justicia social <i>Ocupémonos primero de las posiciones y luego de las oportunidades</i>	10
I.5 Dinámicas de individuación social <i>La responsabilidad individual</i>	13
I.6 ¿Qué supone la llegada del Covid-19? <i>Algunos aportes conceptuales para pensar la pandemia</i>	14
<b>Capítulo II ¿Cuál es la situación de bienestar en las primeras décadas del siglo XXI?</b>	<b>16</b>
II.1 <i>En América Latina</i>	16
II.1.a <i>Antecedentes</i>	16
II.1.b <i>Inicios del siglo XXI</i>	17
II.2. <i>En Uruguay: avances, tensiones y desafíos en la consolidación de derechos</i>	25
II.2.a <i>Antecedentes</i>	25
II.2.b <i>Inicios del siglo XXI y el ciclo progresista</i>	27
<b>Capítulo III Aquí no importa sólo el impacto de la pandemia sino la gestión</b>	<b>36</b>
III.1 <i>La vuelta de la derecha</i>	36
III.2 <i>La llegada de la pandemia coincide con el cambio de gobierno</i>	38
III.3 <i>Respuestas del gobierno en materia de asistencia social durante la pandemia</i>	45
III.4 <i>Reacciones de la sociedad civil como expresiones del contexto</i>	47
III.5 <i>Entonces... ¿De qué manera se ocupa el gobierno?</i>	48
<b>Consideraciones finales</b>	<b>53</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>57</b>
<b>Fuentes documentales</b>	<b>64</b>
<b>Anexo</b>	<b>70</b>

## **Introducción**

La presente monografía constituye la última exigencia curricular para finalizar la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, acorde al Plan de estudios 2009. El tema para ella, se centra en la atención durante la pandemia a la población vulnerada. Cómo es abordada a través de las políticas sociales y qué "tratamiento" se le da a la crisis agravada por la situación sanitaria. Se estudian las orientaciones y respuestas concretas que brinda el gobierno en el marco de la acción del Estado, principalmente a través de la asistencia social desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Para analizar la relación entre perspectivas y respuestas, se incorporan datos y estadísticas sociales que visibilizan el agravamiento de dimensiones socioeconómicas, a raíz de la pandemia por el covid-19 y la gestión desde el gobierno central.

### **Principales preocupaciones y relevancia social**

Este tema para la monografía final de grado surge a partir de preocupaciones en torno al aumento del desempleo, la pobreza, la indigencia y la desigualdad desde el período de llegada del Covid-19 a nuestro país.

Contemplando los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), se observa que la tasa de desempleo a mayo del 2021 es de 10,2% (INE, 2021) mientras que la misma tasa a mayo del 2019 correspondía a un 8,8% (INE, 2019).

Asimismo, el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza también ha aumentado considerablemente. Mientras en el año 2019 correspondía a un 8,8% (INE, 2020), para el año 2020 incrementó siendo un 11,6% (INE, 2021) y para el año 2021 un 10,6% de personas se encontraban bajo esta línea (INE, 2022). Aquí es relevante precisar un atravesamiento de género. La estimación de la tasa de desempleo por sexo a mayo del 2021, indica una diferencia de 2,6%: para hombres la tasa sería de 9% mientras que para las mujeres la estimación corresponde a 11,6%. Igualmente, en cuanto a la pobreza, la incidencia de ésta en hogares presenta diferencias significativas según el sexo del jefe: para los hogares con varones en la jefatura es de 6,3% sin embargo, cuando es femenina es de 10% (INE, 2021).

Además, a partir de los datos del INE (2021) si se observa la incidencia de la pobreza por rangos etarios, se puede notar que ésta es decreciente a medida que se aumenta la edad de

las personas -éste es un rasgo que perdura a lo largo de los años-, con lo cual hay una gran repercusión en las infancias y adolescencias uruguayas.

Respecto a la indigencia, en el Boletín Técnico el porcentaje de personas bajo la línea de indigencia en 2019 es de 0,2%, mientras que en el informe respecto al año 2020 podemos observar un aumento preocupante de las personas bajo esta línea alcanzando el 0,4%. Luego, para el año 2021 corresponde a 0,3% de personas bajo la línea de indigencia. Sobre la desigualdad, tomando como indicador principal al índice de Gini<sup>1</sup> se puede observar un agravamiento de la situación del país. Para el año 2019 se nota un valor de 0,383 mientras que para el 2020 se observa un 0,387 lo que implica un aumento de la desigualdad, y para el 2021 desciende levemente: 0,386 (INE, 2020 ; 2021 ; 2022).

Tras el agravamiento de los indicadores sociales y teniendo presente que Uruguay ya contaba con sectores en situación de desprotección, es fundamental indagar con qué cobertura y calidad de la protección social, específicamente, en la asistencia social cuenta la población en circunstancias de esta gravedad.

En este marco, la monografía pretende averiguar cuáles son las respuestas impulsadas por el gobierno hacia la pobreza, identificar las modalidades de protección social, qué estrategias toman y desde qué marco conceptual abordan la pobreza, desigualdad y desempleo. Indagando en las políticas sociales y el rol del Estado. Además, es importante como ciudadanos estar informados de la política social indicada como disponible y posibilitadora -o no- de subsanar las situaciones que enfrentamos. Por último, se encuentra relevancia para el ejercicio profesional desde el trabajo social con una mirada que entiende al Estado como garante de derechos y responsable del bienestar de su población. De esta manera, se trata de la -posibilidad de- efectivización de los derechos socialmente adquiridos y de la protección social con la que contamos.

### Objetivos y estrategia metodológica

El objetivo general consiste en analizar las orientaciones del gobierno nacional y la manera en que se traducen en respuestas concretas a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social, en el marco de la pandemia.

---

<sup>1</sup>El coeficiente de Gini se utiliza para medir concentración o desigualdad en la distribución, en aproximación a la norma de la equi-distribución. Cuando el índice de Gini toma valor de 0 es una situación de nula desigualdad, y cuando toma el valor de 1 es una máxima desigualdad (Cortés, Rubalcava y Fernández, 2014).

## Objetivos específicos<sup>2</sup>

- Conocer y visibilizar las orientaciones y perspectivas del Partido Nacional<sup>3</sup> y del gobierno (coalición Multicolor) frente a la pobreza, las políticas sociales y el rol del Estado, tanto previo a la situación sanitaria como durante la misma.
- Abordar la situación social estudiando el contexto al inicio de la pandemia -marzo 2020- hasta diciembre del año 2021 inclusive, incorporando datos y estadísticas socioeconómicas.
- Analizar la política social brindada durante la situación sanitaria, específicamente la asistencia social en términos de cobertura, suficiencia y calidad.

Se trata de un estudio de tipo exploratorio que utiliza fuentes de relevamiento de información secundarias (Batthyány y Cabrera, 2011; Valles, 1999). Se realiza revisión de artículos y literatura académica, investigaciones publicadas en libros y revistas de ciencias sociales, etc, por otra parte, se exploran datos en documentos oficiales, leyes, indicadores socioeconómicos y notas de prensa entre otros. Para hacerlo se considera el plazo desde marzo del año 2020 a diciembre del 2021.

## Estructura del documento

Esta monografía se estructura en tres capítulos. El primero de ellos, corresponde al marco conceptual, desde el que se parte para elaborar el trabajo. En el segundo, se presenta qué supone la llegada del Covid-19, dando cuenta del contexto previo al virus, cómo es la situación en dimensiones sociales y políticas que hacen a determinada estructura de protección. En el tercer capítulo, se aborda la situación de nuestro país a partir de marzo del 2020, se colocan las principales orientaciones del gobierno central y describe sus respuestas en términos de asistencia social, finalizando con indicadores que dan cuenta de la situación social del país luego de desplegadas varias de las medidas. Por último, se incluye un apartado en donde se expone la síntesis del trabajo y se presentan las consideraciones finales.

---

<sup>2</sup>Ver en Anexo bloque de preguntas guía que corresponden a cada uno de los objetivos específicos.

<sup>3</sup>Se toma al Partido Nacional porque encabeza el gobierno nacional y porque los dirigentes del Ministerio de Desarrollo Social (central en la monografía) son parte del mismo.

## **Capítulo I *¿Un marco de protecciones?***

### **I.1 Sistema capitalista y transformaciones en el mundo del trabajo *¿En qué condiciones puede el trabajo seguir oficiando de soporte?***

En primer lugar, es pertinente presentar algunas características y acontecimientos del sistema social en el que estamos inmersos, particularmente dimensiones socioeconómicas de carácter global que son cruciales para aproximarnos a la comprensión de la realidad actual.

Netto (2012) identifica, a priori, dos crisis que el capitalismo experimentó de manera integral, la primera de ellas comenzó en 1873 en Europa y la segunda crisis sistémica en 1929 de impacto mundial. Según el autor, a partir de la década de 1970, aproximadamente, el capitalismo ingresa en un nuevo período de crisis, posterior a las tres décadas gloriosas. A su vez, el mismo período es identificado por Harvey (1990) como una nueva etapa del capitalismo, denominada acumulación flexible.

Esta nueva dinámica del capitalismo implicó una flexibilización que generó diversos cambios en el mundo laboral, como el incremento del empleo informal, de medio tiempo, la tercerización, entre otros, que contribuyeron al ejercicio de mayor poder del empleador sobre los trabajadores, la precarización del trabajo, e innumerables consecuencias socio-económicas (Harvey, 1990).

Los períodos de crisis que hemos enfrentado en diferentes lugares del mundo, a partir de dichas transformaciones que tienen lugar desde 1970, han sido percibidas como aisladas, sin relacionarlas entre sí, sin embargo, para Netto (2012) dan lugar a una tercera crisis del capitalismo, catalogada como sistémica, que presenta características inéditas respecto a las dos anteriores.

En la actualidad, el modelo neoliberal hegemónico se basa en capital ficticio, en creación de deuda y se enfrenta constantemente a una demanda insuficiente, es decir, el nivel acelerado de capacidad de producción del capital es tal, que no es posible de ser acompañado por una demanda efectiva a tiempo y en ese nivel (Harvey, 2020).

Desde su perspectiva Castel (2003) indica que el individuo para su existencia necesita de soportes, que pueden ser de distintos tipos (económicos, culturales, relacionales) y que han



variado históricamente. Éstos constituyen los medios y las reservas que le brindan la capacidad al individuo de cimentarse para poder desplegar estrategias.

En lo que se caracterizó como sociedad salarial, a partir del estatuto del empleo, el trabajo oficiaba de soporte fundamental que favorecía la integración y el desarrollo en sociedad. Dadas las transformaciones sociales sufridas en los años 70, y en el marco de la precarización laboral, el empleo como soporte se ve afectado ya que los contratos laborales -si los hay- no siempre cumplen con las regulaciones (Castel, 2010).

De esta manera, se genera una gran desconexión en relación a las garantías mínimas que proporcionaba el trabajo en la sociedad salarial, incluso existe un mercado secundario que no está comprendido en las regulaciones. En estas condiciones se presentan obstáculos para que el trabajo se constituya como uno de los principales vectores a la integración social. Si se piensa en la base de protecciones y seguridad que brinda el empleo, muchas personas quedan por fuera de los márgenes, como si no hubiera lugar para ellos en la sociedad (Castel, 2010).

Parecería que la alternativa ante las exigencias del mercado y la competencia internacional, es minimizar el costo del trabajo y maximizar la eficiencia de producción, un ejemplo claro de esto es la tercerización -entre otros mecanismos, que configuran una mayor precarización y menor protección del trabajador- de esta manera el trabajo pasa a ser la “variable de ajuste” fundamental. La hegemonía del mercado se impone y avanza en la fragilización de las regulaciones de éste. El mercado, al contrario del trabajo, no genera ni fortalece un lazo social, sino que se mueve en la rivalidad y competencia, dividiendo a la sociedad en “ganadores y perdedores” o “integrados y desafiliados”. Hay desafíos y cuestiones que actualmente continúan enlazadas al trabajo<sup>4</sup>, que tienen que ver fundamentalmente con su organización y su posibilidad de mantener o restaurar la función de integración que tuvo en la sociedad salarial (Castel, 2010).

Aunque hemos de reconocer que el trabajo, fue históricamente y sigue siendo, un gran organizador de nuestras vidas y de las sociedades, por sí mismo no es fuente de integración

---

<sup>4</sup>El epicentro del trabajo continúa repercutiendo en varias dimensiones sociales. No se trata de una “nueva cuestión social”, sino que se inscriben y enlazan en la cuestión social, el territorio y la cuestión racial donde también se hacen notar factores y formas de sociabilidad organizadas en torno al trabajo (Castel, 2010).

social (tal y como lo fue para el proletariado industrial), de hecho, puede encaminarnos a la precariedad, dependencia y a la pobreza (Kessler y Merklen, 2013).

Lo relevante, son las condiciones a través de las cuales el trabajo pasa a ser un soporte de identidad de las personas, a partir de los recursos económicos y derechos sociales que brinda. Entonces, el derecho al trabajo y la protección social son soportes que proporcionan un marco de seguridad y protección, y viabilizan la independencia económica y social, en ese sentido, la articulación de la esfera económica y la social (y no su contraste) tiene que ver con el desarrollo (Castel, 2010).

Tanto el trabajo como la protección social tienen el potencial de brindar un soporte, con esto me refiero a que no siempre se constituyen como soportes, sino que pueden serlo y eso depende de las condiciones y características que adquieran, como se explicó en los párrafos anteriores respecto al trabajo y se verá en el próximo punto en relación a la protección social.

## I.2 Protección Social: cobertura, suficiencia y calidad

### *Reproducción de la vida, un tema colectivo*

La capacidad de protección social es en sí misma un proceso, y se puede identificar en clave de historicidad, por ello son tan relevantes los recorridos históricos en los cuales se inscribe la protección social. La capacidad refiere tanto al alcance cuantitativo como al cualitativo de la satisfacción de las necesidades sociales. El primero de ellos, implica qué necesidades, cuánto y hasta dónde son satisfechas, y a qué sectores de población abarcan, mientras que el cualitativo refiere a la calidad de la protección, cuáles son las modalidades de la satisfacción y qué garantías se brindan en ese sistema. Además, en este proceso se generan cuestiones político-culturales que se encuentran relacionadas con el papel del Estado, la legitimidad y el reconocimiento de los derechos (Danani y Hintze, 2011).

Siguiendo a las autoras, se entiende que la protección social es parte de las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo, y por lo tanto se relaciona también con la reproducción de la vida social en la actual sociedad capitalista. Aquí es fundamental distinguir entre la reproducción de la fuerza de trabajo y la reproducción de la

vida. Esta última no se agota en la reproducción de la fuerza de trabajo, sino que abarca mucho más que ésta, siendo relevante discernir entre “fuerza de trabajo” y “trabajador”.

De esta manera, Danani y Hintze (2011) otorgan a la protección social un lugar central en la reproducción, y resaltan su “carácter problemático” que es encontrarnos en una lucha constante sobre la definición de la vida y el trabajo -y el acceso al bienestar- formulados como problemas colectivos, o por el contrario individuales, este rasgo tiene raíz en la propia dinámica del modelo capitalista.

A través de conflictos y disputas las sociedades capitalistas generaron los sistemas públicos de seguridad, la asistencia social y colectivos en general, que sostienen la vida de las personas, aparte de las familias y las comunidades (Grassi y Hintze, 2018).

Se entiende que analizar tanto los sistemas de protección, como las políticas sociales en general, y la seguridad social, da la posibilidad de dar cuenta de lo disputado en el reconocimiento de las necesidades sociales y en el modo de definir y organizar el trabajo (Danani y Hintze, 2011).

Las autoras enfatizan que según lo que resulta de esas disputas es qué modos de obtención del medio de vida esa sociedad considera legítimos, que, a su vez, pueden respaldarse en muy diferentes políticas e instituciones estatales. Esto puede llevar a diversas concepciones, por ejemplo, desde “la consideración del tema de la protección en clave de beneficencia, o como recurso de gobernabilidad, o como deber de toda sociedad moderna y consecuente ejercicio de derechos” (Danani y Hintze, 2011 p. 15).

La política social puede o bien consolidar un sistema que brinde seguridad a la vida de todos, o hacer que el sostenimiento de la vida dependa de la capacidad privada -individual-, poniendo en riesgo dicho sistema y perpetuando las distancias sociales. En ese sentido, las políticas sociales dependen de cierta hegemonía, que adquiere dimensiones políticas y culturales, donde pueden cuestionarse, bajo el estigma de la “inutilidad” y una existencia en condiciones precarias. Esto da cuenta de la importancia de la reflexión política y cultural constante, que adquiere críticas que tienen núcleo en las opuestas visiones del mundo y pueden llegar a cuestionar su legitimidad (Grassi y Hintze, 2018).

Estos aspectos visibilizan lo político que es el tema, y la importancia de comprender al bienestar como una cuestión del Estado y como objeto de políticas públicas (Danani y Hintze, 2011).

### I.3 Bienestar y su tríada

#### *¿Dónde recae la carga?*

La política social tiene por objetivo fundamental la gestión pública de los riesgos sociales y el asegurar a las personas contra éstos. De esta manera, la definición de qué tipos de riesgo, cómo y de qué manera se comparten colectivamente tiene una repercusión, por ejemplo, en la pobreza y la distribución de la renta, entre otros (Esping Andersen, 2000).

Según el autor, los riesgos individuales se convierten en sociales, es decir, se colectivizan, por tres motivos principales: cuando implican un riesgo ante el bienestar de toda la sociedad, cuando ésta reconoce que merecen atención pública y cuando una gran parte de los riesgos provienen de cuestiones que escapan del control individual. Son tres los ámbitos que comparten la gestión de los riesgos sociales: el Estado, el mercado y la familia; sin embargo, no son directamente equivalentes, ni sustituibles, sino que tienen capacidades variables de sostener esa gestión y la forma en que se reparte la carga entre los tres, genera diferencias muy grandes.

Entonces, para la producción de bienestar resulta fundamental la interrelación que se da entre estos tres a la hora de gestionar los riesgos sociales. A su vez, en escala macro, la producción de bienestar de cada uno de éstos está relacionada con lo que sucede en los restantes, y en lo micro, el bienestar de las personas depende de cómo se agrupa lo procedente de los tres -Estado, mercado, familia- (Esping Andersen, 2000).

Siguiendo con el autor, se entiende por familiarista a un Estado en el cual las obligaciones recaen primordialmente en las familias, y, por otro lado, se habla de desfamiliarización cuando se trata de Estados que “reducen la dependencia individual de la familia, que maximizan la disponibilidad de los recursos económicos por parte del individuo independientemente de las reciprocidades individuales o conyugales” (Esping Andersen, 2000 p. 66). Según él, a partir de estos dos conceptos -familiarismo y desfamiliarización- podemos analizar en términos de grados qué dimensión toma la participación de la familia en

el acceso al bienestar; si participa más o menos, si los riesgos sociales recaen más o menos en ellas siendo las que los enfrentan y sostienen el bienestar.

A su vez, la desfamiliarización es paralela a la desmercantilización, según el autor, la primera nos da un indicio del grado en que la política social hace a las mujeres -sobre quien recae principalmente el trabajo no remunerado y de cuidados, como veremos a continuación- autónomas para lograr la mercantilización y la independencia en las familias (Esping Andersen, 2000).

Particularmente, respecto al bienestar en América Latina, son las familias las que, reduciendo o expandiendo su bienestar, sostienen las deficiencias del accionar del Estado y el mercado, en el marco de respuestas a situaciones de incertidumbre. A su vez, a la interna de las familias estas estrategias se realizan como trabajo no remunerado, que, primordialmente, -a través de la división sexual del trabajo y las relaciones de poder-, terminan recayendo sobre las mujeres (Martínez, 2008). Con lo cual, es fundamental tener presente este rol de las familias y en particular de las mujeres, en el bienestar y en la protección social latinoamericana.

Según la autora el bienestar se inscribe en el marco de las incertidumbres y las respuestas que se da a éstas desde la esfera sociopolítica, y es entendido en tanto capacidad para enfrentar los riesgos sociales. De esta manera, lejos de ser individual, es construido socialmente e implica múltiples interdependencias “reglas, expectativas, valores y normas sociales que definen las prácticas que son deseables y posibles” (Martínez, 2008, p. 4).

Los riesgos están relacionados a las situaciones de incertidumbre a las que nos enfrentamos por estar vivos, por ejemplo, el desempleo, la enfermedad, la muerte, la discriminación, la vejez, las situaciones de discapacidad, entre otros. Los riesgos no son individuales, por el contrario, son construidos y definidos socialmente, ya que es a través de las políticas públicas que se constituye lo que será considerado un riesgo “privado” o “público”, y se moldea también el mercado de trabajo y el consumo (Martínez, 2008).

La autora enfatiza en que estas instituciones no están “dadas” sino que se conforman social y políticamente. Los riesgos entonces, son probabilidades para los colectivos y se expresan históricamente. Son varias las dimensiones que definen la estructura de los riesgos a

los que nos enfrentamos las personas, en especial, la estratificación socio-económica y el género inciden en el bienestar. Por otra parte, en las interacciones sociales también producimos nociones de riesgo que tienden a reflejarse en nuestros comportamientos.

Entonces, las estructuras de riesgo no son ni aleatorias ni inmutables, en las políticas públicas se articulan las nociones de la realidad y cómo éstas tienen que ser abordadas, allí se alojan las incertidumbres y las respuestas ante éstas, según las orientaciones de las políticas, se pensará una u otra forma de prevenir y abordar los riesgos (Martínez, 2008).

#### I.4 Debates en torno a la justicia social

##### *Ocupémonos primero de las posiciones y luego de las oportunidades*

En relación al bienestar y el acceso a éste, es relevante presentar algunos planteos de los últimos años respecto a las desigualdades sociales y a la justicia social. Para ello, se toman como referencia los aportes teóricos de Dubet (2011; 2012) sobre los dos modelos actuales en torno a la justicia social: el de la igualdad de las posiciones y el de la igualdad de las oportunidades, estos modelos tienen el mismo objetivo, sin embargo, adquieren diferencias muy profundas.

La igualdad de posiciones descansa sobre un concepto de contrato social en donde todos los individuos se benefician de una solidaridad “orgánica” y la reducción de las desigualdades se da progresivamente, en el marco de una sociedad integrada desde la acción del Estado. De esta manera, las adquisiciones sociales particulares son ampliadas a todos y la igualdad es consecuencia directa del contrato social, es decir, no sería necesario perseguir la igualdad como objetivo político porque ésta se encuentra implicada (Dubet, 2011).

Esta igualdad refiere a los lugares ocupados en la estructura social y propone acortar la brecha entre ellos, a fin de reducir las desigualdades de ingresos, condiciones de vida, acceso a los servicios y seguridad, relacionadas a dichos lugares. Entonces, pretende redistribuir y asegurar, otorgando derechos y protecciones, y acortando distancias para que las posiciones estén más cercanas entre sí facilitando la movilidad social (Dubet, 2011; 2012).

Por su parte, la igualdad de oportunidades tuvo su participación en el proyecto democrático moderno; la corriente de pensamiento característica de la etapa de la Ilustración

asocia a la igualdad con la igualdad política y con la libertad común de expresión, y no así con la igualdad social, y a partir de la abolición de antiguos estatutos en la Revolución Francesa, se instala la idea del mérito como forma de acceso (Dubet, 2011).

Según el autor, en este modelo hay un contrato social que equilibra las desigualdades iniciales, estableciendo un punto de partida, a partir de éste, las desigualdades se consideran 'justas', ya que los individuos tienen libre albedrío y tendrían la oportunidad de escapar de ellas. Entonces, se inscribe en pactos individuales diluyendo el contrato social global. Se trata de brindar a todos los individuos la posibilidad de ubicarse en las mejores posiciones de la estructura social según meritocracia, y sin cuestionar<sup>5</sup> las desigualdades sociales que separan dichas posiciones unas de otras (Dubet, 2011).

A ambos modelos se le realizan críticas importantes, a continuación, se exponen algunas que recoge el autor. Por un lado, en las posiciones, se acusa de desarrollar un Estado corporativista en el que cada uno defiende su posición y las ventajas conseguidas; también se entiende que debilita la confianza y la cohesión social, por sostenerse más del Estado que de los ciudadanos; de no percibir las discriminaciones y de ser muy difícil de aplicar en el mundo globalizado ya que los sistemas de protección competirán entre sí (Dubet, 2012).

Por otro lado, sobre el modelo de las oportunidades se sostiene que no reduce las desigualdades sociales; no especifica aquellas que son intolerables, sino que apenas "tiene una mano" para los más pobres; genera una competencia entre las víctimas de las discriminaciones en pos de mostrar que merecen los "beneficios"; cada uno es responsable de lo que le sucede por su fuerte apuesta al mérito; hay una culpabilización a la víctima por no aprovechar las oportunidades que se le brindaron (Dubet, 2012).

Al respecto de éste último modelo, el autor enfatiza que se impone aún más cuando las posiciones resultan ser pocas "Cuando la vida social empieza a parecerse al juego de la silla, se discute menos sobre el número de sillas que sobre las maneras de ocuparlas y sobre la equidad del árbitro" (Dubet, 2011, p. 57).

---

<sup>5</sup>A modo de ejemplo: "Hay que señalar que todas estas medidas y todos estos dispositivos apuntan a disminuir las discriminaciones en el acceso a las posiciones, pero que no cuestionan el orden de esas posiciones: no impugna ni las jerarquías escolares, ni las jerarquías salariales, ni el precio de la vivienda, ni las jerarquías de autoridad de la vida política y profesional" (Dubet, 2011, p. 56).

Dado que en esta perspectiva las oportunidades refieren a los individuos, se impulsa a que estos sean activos y se movilicen constantemente para merecerlas, de esta manera a nivel social el foco ya no está en las instituciones sino en los individuos, de los cuales se exige el triunfo y el aprovechamiento de esas oportunidades. Esto genera una competencia que hace que la sociedad sea activa y eficaz ya que los individuos tienen que demostrar constantemente que son merecedores de apoyos. De esta manera, en vez de ciudadanos con derechos sociales se pone a los individuos en situaciones de responsabilidad (Dubet, 2011).

Según el autor, estos dos modelos pueden producir efectos opuestos, al respecto de políticas sociales es importante establecer prioridades, ya que dar preferencia a un modelo u otro no es lo mismo. Respecto a esto, él sostiene la relevancia de ambas igualdades, la compatibilidad entre ellas y una fuerte inclinación a dar prioridad al modelo de las posiciones a través de dos argumentos.

Por un lado, sostiene que es la igualdad de posiciones la que define verdaderamente el espacio de las oportunidades de los individuos, ya que cuanto más se reduzcan las desigualdades entre las posiciones, más se aumenta la igualdad de oportunidades y como consecuencia, la movilidad social se hace más accesible. Por otro lado, argumenta que la igualdad de posiciones es un factor de autonomía porque conlleva a que los individuos puedan elegir relativamente su modo de vida. Cuanto más iguales seamos, más podemos elegir ser diferentes, sin implicar la desgracia para algunos. Es decir, somos más libres de actuar, cuanto menos amenazados por desigualdades nos encontramos.

Según Dubet (2011) las desigualdades sociales traen daños y consecuencias tanto individuales como colectivas. La igualdad es un bien en sí mismo, enfatiza la importancia de acercarse a la igualdad entre las posiciones sociales, y defiende las políticas de redistribución para inclinarnos a desigualdades más ‘tolerables’ o ‘aceptables’. Ya sea en sociedades pobres o ricas, los individuos se protegen entre sí, profundizando la distancia entre un “ellos” y un “otros”, una expresión muy clara de esto, es la división de los espacios en las ciudades entre zonas ricas y protegidas y barrios pobres y “peligrosos”; los más ricos ya no se sienten enlazados a la sociedad y los más pobres se sienten rechazados por ella, que suele culpabilizarlos y responsabilizarlos (Dubet, 2011).



## I.5 Dinámicas de individuación social

### *La responsabilidad individual*

En este marco, es relevante tener presente las dinámicas de individuación que continúan tomando lugar en la sociedad. Éstas se manifiestan en las políticas sociales y más allá de ellas, haciéndose presentes en varias dimensiones de la vida social. Además de la flaqueza de las protecciones sociales, hay una exigencia y una presión sobre los individuos que se manifiesta a través de dos formas claves: la responsabilidad y la activación. La primera de ellas, refiere a que cada uno es responsable de su propia existencia, suerte, actuación social y de las repercusiones que ésta puede tener socialmente. A su vez, la exigencia de activación de voluntad individual, apunta a la mejora continua del desempeño de cada uno, y a proyectarse e invertir en su futuro asegurándose del porvenir (Merklen, 2013).

Estas dinámicas hacen a una historicidad que tiene un punto de inflexión en los 80' en donde se manifiestan a través de dichas características que persisten hasta nuestros días. A su vez, estas exigencias no vienen sólo “desde arriba”, del proceso de modernización, sino que se articulan con las demandas sociales de mayor “libertad individual” (Merklen, 2013).

El autor, diferencia las etapas históricas y sostiene que en un período anterior que él demarca (1930-1980) también podemos hallar un individualismo, pero en este caso el individuo se configuraba como un “dato”, lo que es distinto a lo que se percibe desde 1980 que se trabaja sobre el individuo, esto es, un trabajo sobre la subjetividad, de ahí que le llama dinámicas de individuación social. Entonces, actualmente cada uno debe asegurarse a sí mismo y ser responsable de su trayectoria biográfica, previendo las dificultades “este es el significado del binomio responsabilización-activación: ser responsable de sí mismo y ser activo con el fin de minimizar eventuales costos en la comunidad” (Merklen, 2013 p. 49).

De esta manera, frecuentemente las personas se encuentran afrontando riesgos sociales y/o “estancadas” en situaciones sin los medios -ya sea de índole económico, social, o cultural- necesarios para cambiar la situación. Sin embargo, no todas las personas enfrentan de la misma manera estas eventualidades, con lo cual la exposición a los riesgos sociales es desigual, así como los recursos con los que contamos para enfrentarlos (Merklen, 2013).

Por otro lado, las dinámicas de individuación implican una “ganancia” en libertad -para algunos- o una liberalización de algunas áreas de la vida. En resumen, observamos aspectos “negativos” y “positivos” (mayor autonomía e independencia, por ejemplo) de la individuación. Sin embargo, los “negativos” no se distribuyen homogéneamente en la sociedad, sino que afectan a determinados sectores, entonces los más pobres: “sufren tanto los mandatos de individuación que los responsabilizan de su suerte como los cantos de sirena que les proponen mayor autonomía y movilidad, cuando en realidad se encuentran despojadas de los recursos necesarios para enfrentarlas” (Merklen, 2013 p. 56). Las políticas del individuo apuntan al “perdedor”, individualmente, se ocupan más de los “perdedores” que de las reglas del juego. Al estar centrada en el individuo, y no en la sociedad como un todo, trabaja sobre la subjetividad (Merklen, 2013).

Más allá de la infinidad de situaciones sociales “intermedias”, se puede decir que esta dinámica de individuación impulsa principalmente dos figuras de individuo: por un lado, el “individuo por exceso” aquel que cuenta con una gran cantidad de bienes y recursos a su disposición, y por otro lado, “el individuo por defecto” a quién los bienes, recursos y soportes necesarios se le hacen escasos o nulos. De esta manera, la individualización maximiza los recursos y posibilidades de algunos mientras invalida las de otros (Castel, 2010).

Esta dinámica es acompañada por una transformación de la protección social que hace que los “individuos por defecto” se vean amparados por protecciones cada vez más débiles (por ejemplo, son condicionales, inferiores a los seguros del trabajo, etc), a su vez, se identifica una lógica mercantil en el campo de la protección social expresada claramente en la contraprestación y en el énfasis a la responsabilidad individual (Castel, 2010).

A partir de las transformaciones en el mundo del trabajo y la degradación del empleo, se observa que los “individuos por defecto” no son sólo los excluidos de lo laboral, por el contrario, se inscriben en esta figura diversas situaciones que oscilan entre el trabajo, el desempleo, la asistencia, la desafiliación, la integración, configurando lo que Castel (2010) llama una zona híbrida o zonas grises.

I.6 *¿Qué supone la llegada del Covid-19? Algunos aportes conceptuales para pensar la pandemia*

Antes de dar inicio al siguiente capítulo y esbozar la situación de América Latina y Uruguay previo al año 2020, es relevante considerar los aportes teóricos de algunos autores al respecto de la pandemia. La emergencia sanitaria, a partir de la nueva mutación del virus llamada Covid-19 es un fenómeno de alcance global. Según Harvey (2020) este virus denota un componente biológico y de atribución a los procesos naturales. Sin embargo, también demuestra la cuota de responsabilidad de la humanidad y de los sistemas sociales en los que coexistimos con -y dominamos a- otras especies. El autor enfatiza en diferenciar entre procesos naturales, donde las mutaciones han caracterizado a los virus y el hecho de que las mutaciones impliquen una amenaza para la vida, que dependen de la acción humana.

En el marco de que la naturaleza no constituye un “ente” separado de la cultura, la economía y la vida diaria, toma relevancia visibilizar las grandes repercusiones de la dinámica del capital que ya no sólo tienen graves consecuencias en la vida de las personas, sino también modifica y reconfigura condiciones medioambientales (Harvey, 2020). Por su parte, Svampa (2020) destaca el rol de la explotación de los ecosistemas, la deforestación, el tráfico de animales y la instalación de monocultivos en relación a esta nueva mutación del virus. La autora, señala la paradoja de que estos factores de la globalización depredadora y de la relación capitalismo-naturaleza, no han sido señalados por los gobernantes, ni aparecen en las noticias en relación a la crisis sanitaria que afrontan los países.

De este modo, las repercusiones sociales, económicas y demográficas de la pandemia, no son atribuibles directamente al Covid-19 sino que son propias de la vulnerabilidad del sistema global (Harvey, 2020). Se identifica una referencia similar de Svampa quien sostiene: “Resulta difícil pensar que el mundo anterior a este año de la gran pandemia, fuera un mundo «sólido», en términos de sistema económico y social” (2020, p.18).

Teniendo en cuenta los aportes de estos autores se entiende que la crisis actual se podría inscribir como una expresión del orden dominante. Nos encontramos ante una crisis sanitaria global, en el marco del sistema social en el que estamos inmersos, la pandemia tiene consecuencias sanitarias, económicas y sociales. Sin embargo, como han mencionado los autores citados, la real fragilidad está dada por el sistema, en este sentido la “nueva” crisis se enmarcará en las crisis sistémicas del capitalismo a las que refiere Netto (2012).

## **Capítulo II ¿Cuál es la situación de bienestar en las primeras décadas del siglo XXI?**

### *II.1 En América Latina*

#### *II.1.a Antecedentes*

En América Latina se inicia la crisis de los Estados de Bienestar en los años 70', en los 80's se intensifica su declive y en los años 90 finalmente son desmantelados (Magrini y Quiroga, 2020). Tradicionalmente el marco de protección quedaba reservado para los sectores de población insertos en el mercado laboral formal, marcando una diferencia entre “insiders” y “outsiders”. Luego en las reformas neoliberales situadas en 1980 y 1990 se rebajaron los derechos de los trabajadores formales y ampliaron el papel del mercado (Antía, 2018).

En el marco de dichas reformas de los 80'y 90', se destaca al Consenso de Washington, que aconteció en 1989 y a partir del cual se tomaron una serie de medidas dirigidas a los países “en desarrollo” que adquirieron un impacto importantísimo en dimensiones socioeconómicas y políticas en la región latinoamericana. En esta coyuntura, los actores políticos tuvieron un acotado margen de maniobra para considerar alternativas, es así que se generó un ajuste estructural de carácter económico, comercial y de la seguridad social que estuvo lejos de contemplar las heterogeneidades de los contextos y las condiciones sociales en las que se llevaría a cabo. Bajo la nueva estrategia se generó un debilitamiento de las políticas sociales universales, y se fortalecieron las focalizadas a determinados sectores, a los cuales a su vez se les exigió como condición para el acceso comprobar la situación de insuficiencia económica que los atravesaba (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia, 2013).

Luego, con la ola progresista, se impulsaron mecanismos de protección social que incluían a los sectores antes excluidos (“outsiders”), en general a través de la expansión de beneficios no contributivos (Antía, 2018). Sin embargo, luego de las reformas de los 2000, nuevamente se hallan al frente de los gobiernos corrientes neoliberales, que modificaron la matriz de protección, en los párrafos a continuación se profundizará sobre estos procesos.

Antía (2018) aborda algunas etapas de los regímenes de políticas sociales en América Latina y explica que hay un devenir histórico que influye en las características de las políticas sociales que le siguen, es decir, la manera en la que se configuran originalmente los

regímenes tiene consecuencias que perduran a lo largo de los años, de aquí la relevancia de profundizar en algunos acontecimientos históricos a lo largo de este apartado.

Cabe señalar que desde la segunda mitad del siglo XX, los regímenes autoritarios<sup>6</sup> de los países latinoamericanos afectaron gravemente la instauración de políticas de bienestar y protección social. Recién a partir del siglo XXI América Latina logró las circunstancias que permitieron generar democracias estables que tendieron a propiciar estos sistemas. Los largos períodos de regímenes autoritarios y violación de los derechos humanos obstaculizaron la instauración democrática, lo cual retrasó el acceso a condiciones básicas. Esto ayuda a comprender la gran parte de población privada de dichos parámetros que se visibilizan en los indicadores y que han caracterizado a la región históricamente (Midaglia y Castillo, 2018).

Los terribles acontecimientos sufridos a partir de las guerras civiles y de los violentos despliegues de los terrorismos de Estado entre 1960 y 1980, constituyeron un soporte indispensable para la valoración de la democracia. Si bien las transiciones democráticas tuvieron diferencias respecto a temas fundamentales como la verdad, la justicia y la violación de los derechos humanos, impulsaron cierto acuerdo básico<sup>7</sup> y así colocaron a la democracia como plataforma política en donde se pueda dar la competencia ideológica (Caetano, 2019).

### II.1.b *Inicios del siglo XXI*

Antes de introducirnos al estado de situación de nuestro país, es relevante repasar el panorama general de América Latina desde inicios del siglo, hasta el año previo a la pandemia -2019- en relación al tema que nos ocupa. A lo largo de la historia, y según la etapa y orientación del desarrollo socioeconómico, el continente latinoamericano ha presentado indicadores alarmantes en cuanto a la desigualdad y la pobreza. Sobre la implementación de

---

<sup>6</sup>Se diferencia aquellas donde la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) fue el recurso para construir argumento ideológico, la institución militar se sitúa por encima del dictador. Se impulsaron en: Argentina (1966-1973 1976-1983), Bolivia (1971-1978 1980-1982), Brasil (1964-1985), Chile (1973-1990) y Uruguay (1973-1984), -se le suma la de Paraguay (1954-1989) en la coordinación del Plan Cóndor-. Y por otro lado, otros regímenes autoritarios del mismo período, por ejemplo Paraguay que si bien adquiere componentes de la DSN no es considerada una dictadura institucional de las fuerzas armadas, los partidos políticos no pierden su importancia y predomina el personalismo del dictador, o Nicaragua donde la familia Somoza ejerce la dictadura más larga de América Latina entre 1937-1979 (Ansaldi y Giordano, 2006).

<sup>7</sup>Por ejemplo la firma de la Carta Democrática Interamericana por todos los países americanos (excepto Cuba) en el año 2001 fue una representación fuerte de dicha convergencia de perspectivas (Caetano, 2019).

políticas sociales, si observamos el conjunto de países de la región, se encuentra una gran heterogeneidad y un déficit de intervenciones públicas en ésta (Midaglia y Castillo, 2018).

Respecto a la ideología política se hace evidente, en los primeros años de los 2000, -aunque con distintas corrientes- una inclinación hacia la izquierda “la primera década del siglo XXI quedará inscripta en la historia como la época del retorno de la izquierda” (Zanatta, 2012 p. 254). Esta ideología se presenta relacionada a una demanda de protección social. Según el autor, hay una apuesta a la reducción de la pobreza y brecha social -en dicho momento de la década-, que tuvieron resultados, como se indicará en los próximos párrafos.

Es así que a inicio del s. XXI, muchos países son dirigidos por gobiernos de izquierda. Comenzando por el triunfo de Chávez en Venezuela en 1998, luego Da Silva en Brasil en 2002, seguido por Kirchner en 2003 en Argentina, nuestra primera presidencia de Vázquez en 2005, Bachelet en Chile y Morales en Bolivia ambos en 2006, Correa en Ecuador en 2007 y Lugo en Paraguay en 2008. Estos gobiernos, -con sus distinciones-, expresan en América Latina la necesidad de “recuperar el rol protagónico del Estado, y dotar a las políticas públicas de una impronta progresista asentada en la reivindicación de los derechos sociales, la invocación nacional-regional y la movilización popular” (Magrini y Quiroga, 2020, p.277).

No obstante, desde el año 2015 aproximadamente el avance progresista se vió disminuido y estancado y comenzaron a triunfar gobiernos que conformaron un “giro a la derecha” en nuestra región. Aquí cabe la importante advertencia de Ansaldi (2017) sobre diferenciar entre “las nuevas derechas” y “lo que tienen de nuevo las derechas”, aludiendo a que el núcleo duro y permanente de éstas corresponde a su posición ante la igualdad-desigualdad, mientras sus aspectos nuevos suelen ser más bien accesorios.

Aquí se identifican los gobiernos de Cartes (2013-2018) y Benítez (2018-2022) en Paraguay, Peña en México (2014-2018), Varela en Panamá (2014-2019), Macri en Argentina (2015-2019), Temer (2016-2018) y Bolsonaro (2018-2022) en Brasil, Piñera en Chile (2018-2022) y Duque en Colombia (2018-2022), (Quiroga y Juncos, 2020). En esta oleada se enmarca el actual presidente Luis Lacalle Pou, que inicia su mandato en marzo del 2020.

Los derechistas suelen ser antiestatistas, y los de esta era aprendieron mucho de los anteriores. Se inclinan por el desmantelamiento -más o menos paulatino, acorde a la reacción

de los movimientos populares- de las políticas sociales y privatización o reprivatización de empresas estatales, según el contexto económico internacional (Ansaldi, 2017).

A excepción de Cuba, todos inician el siglo actual con democracias representativas, aunque con límites y carencias en algunas de ellas. Durante los primeros años de la década parece dejarse atrás el recurso a golpes de Estado y la democracia política parecía consolidada. Igualmente, la calidad, legitimidad y eficiencia de las instituciones políticas y la difusión de la cultura democrática distaba de ser uniforme en la región (Zanatta, 2012). Además, avanzado el siglo algunos acontecimientos y uso de recursos para el ejercicio de la política<sup>8</sup> dan cuenta de que la estabilidad no perduró tantos años en el escenario sociopolítico.

Acorde a los señalamientos de Caetano (2019), cobra relevancia prestar atención a la persistencia de acontecimientos de creciente inestabilidad política:

«Golpes blandos», derivas autoritarias de gobiernos surgidos de elecciones, procesos de confrontación política de signo excluyente, crisis de los partidos y de las formas de la representación y procesos incrementales de personalización de la política, con desprestigio de las instituciones democráticas en general. (p. 107)

De esta manera, surge como problema central en América Latina un desacuerdo en la concepción de democracia, que atraviesa a gobiernos tanto de derecha como de izquierda, abarcando a todos los actores sociales -no sólo a las élites políticas- (Caetano, 2019).

Respecto a la dimensión económica, desde inicios del siglo XXI toda la región retoma el crecimiento, aunque principalmente Argentina y Uruguay se encuentran transitando una profunda crisis económica que tiende a disolverse luego del 2002 (Midaglia y Castillo, 2018).

No se puede dejar de señalar el gran rechazo a la economía liberal con la que comenzó el nuevo siglo, en lugar de ésta se apostó a acciones reformistas y activación de políticas públicas. También se trabajó mucho por la integración regional y en pos del fortalecimiento del Mercosur (pero no presenta un balance motivador) (Zanatta, 2012).

---

<sup>8</sup>«Los ejemplos de Jair Bolsonaro en Brasil, Iván Duque en Colombia o Juan Orlando Hernández en Honduras refieren esa combinación tensa entre neo patriotismo, ultraliberalismo en lo económico, conservadurismo social y moral fuerte y militarización creciente en la conducción del Estado» (Caetano, 2019, p. 108).

A su vez desde inicios de los años 2000 hay una tendencia tanto desde la academia como de organismos internacionales a promover que el Estado tome mayor responsabilidad en la protección social y comenzaron a impulsar reformas en las políticas (Antía, 2018). Esto se evidencia al observar la evolución del gasto público social (GPS) en América Latina desde el inicio de siglo hasta el 2019<sup>9</sup>. Si bien hay fluctuaciones, el porcentaje de inversión en GPS es mayor en la segunda década que en la primera<sup>10</sup>. Al comparar los niveles a inicios de los 2000 con los datos más actuales, se identifica que la participación y el gasto en funciones sociales evidencia la relevancia que se le ha dado. Se invierte en distintas áreas, en la primera década en protección social, educación, cultura y religión, salud, vivienda y servicios comunitarios. Desde el 2009 se agrega la protección del medio ambiente (CEPAL, 2021).

A partir de los datos que expone la CEPAL (2021) se identifica en el período 2002-2014 una importante reducción del porcentaje de personas en situación de pobreza<sup>11</sup> cayendo de 45,4% a 27,8%. Entre los años 2012 y 2014 hay una tendencia a cierta meseta -esto en comparación con el ritmo decreciente anterior-, y desde el 2015 en adelante si bien continúa dicho estancamiento esta vez presenta una tendencia creciente de la pobreza, observándose claramente este aumento desde el 2018 al 2019 donde alcanza un 30,5%.

Respecto a las personas en situación de pobreza extrema<sup>12</sup> entre 2002 y 2006 se redujo de 12,2% a 8,4%. En 2008 hay un aumento importante alcanzando un 9,1%, luego vuelve la tendencia decreciente, registrándose en 2014 el menor porcentaje de personas en situación de pobreza extrema en lo que va de la década: 7,8%. Desde 2015 en adelante vuelve a aumentar año a año, alcanzando en 2019 el 11,3% de personas. Más allá de las fluctuaciones entre 2002 y 2019 se percibe una disminución de 0,9 puntos porcentuales (CEPAL, 2021).

En materia de desigualdad según la CEPAL (2021) y tomando como indicador al índice de Gini, se identifica que entre 2002 y 2019 ésta disminuyó en América Latina<sup>13</sup>. En un primer período, de 2002-2014 se redujo 1,1% por año en cada país. Mientras que entre 2014-2019 la desigualdad continuó decreciendo a menor ritmo, siendo de 0,5% en cada año.

---

<sup>9</sup>Ver gráfica I A en el Anexo.

<sup>10</sup>Ver gráfica II en el Anexo.

<sup>11</sup>Ver gráfica III en Anexo.

<sup>12</sup>Ver gráfica III en Anexo.

<sup>13</sup>En base a los 15 países analizados. Ver gráfica IV en Anexo.



Como se vio, de la mano del cambio político con orientaciones de izquierda, la región tuvo importantes avances socioeconómicos en los períodos señalados, que según Midaglia y Castillo (2018) van más allá de mejoras en los tradicionales indicadores sociales ya que suponen reformular políticas públicas que tienen implicancias directas en las condiciones de vida de las personas. Los autores enfatizan la importancia de algunos de estos cambios:

Las intervenciones públicas en el mercado de empleo, relativas a re-regulaciones laborales, formalización de la fuerza de trabajo, aumentos de salario mínimo, entre otras, y en el área de la asistencia social, iniciativas referidas a la promoción de apoyos monetarios y distintos servicios a los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad (Midaglia y Castillo, 2018, p. 662).

En relación al mercado de trabajo se inicia el siglo XXI con las tasas de desempleo en aumento, allí se alcanza un pico de 9,0%. Luego, pasados diez años de iniciado el siglo descendiendo registrando 6,1%<sup>14</sup>. A pesar de las fluctuaciones, en este período, la tasa de desempleo muestra una disminución importante que se da gradualmente (CEPAL, 2015).

Al observar las tasas de desempleo, según sexo y situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, se identifica mayor incidencia de ésta cuanto mayor es la situación de vulnerabilidad. En el pico de mayor tasa -para este período- los catalogados<sup>15</sup> como no vulnerables por la CEPAL (2015) presentan un 5,0%, mientras que los vulnerables a la pobreza un 8,2%, los pobres un 10,5% y los indigentes un 16,9%. A su vez, en el punto de menores tasas de desempleo se identifica un 3,9%, 7,1%, 8,8% y 16,5% respectivamente<sup>16</sup>.

Ante esto se puede afirmar que con los años la tasa de desempleo se reduce para todos los sectores. Sin embargo, a partir de los datos podemos deducir que alrededor del 2002 la brecha entre el sector no vulnerable y el sector altamente vulnerable es de 11,9% mientras que para el 2013 aproximadamente esta brecha aumenta a 12,6%<sup>17</sup>. Es decir que si bien la tasa de desempleo presenta una reducción, en realidad, la brecha entre los sectores según vulnerabilidad a la pobreza aumenta y el desempleo perjudica aún más a los más vulnerados.

---

<sup>14</sup>Ver gráfica V en Anexo.

<sup>15</sup>La CEPAL (2015) considera indigentes (hasta 0,6 líneas de pobreza), pobres (de 0,6 a 1,2 líneas de pobreza), vulnerables a la pobreza (de 1,2 a 1,8 líneas de pobreza) y no vulnerables (más de 1,8 líneas de pobreza).

<sup>16</sup>Ver gráfica V en Anexo.

<sup>17</sup>Ver Tabla I en Anexo.

Para los varones la tasa de desempleo alrededor del 2002 asume el 7,6% mientras que para 2013 5,3%. Si se distingue por sectores, para los varones altamente vulnerables a la indigencia este porcentaje es de 14,9 al inicio del siglo y 15,7% para alrededor del 2013, mientras que para los varones no vulnerables 4,4% y 3,3% respectivamente, entonces al tiempo que para los últimos disminuye avanzado el período, para los altamente vulnerables a la indigencia aumenta. Asimismo, en el caso de las mujeres la tasa de desempleo alrededor del 2002 es de 11,0% y 7,2% para el 2013, y para las mujeres altamente vulnerables a la indigencia el porcentaje es 20,4% al inicio del período y 17,7% hacia fines, mientras que para las mujeres no vulnerables significa un 6,4% y 4,7% respectivamente (CEPAL, 2015).

De esta manera, quedan en evidencia las grandes brechas entre sectores socioeconómicos y el atravesamiento de género, ya que si observamos en los totales y dentro de los mismos sectores la diferencia entre varones y mujeres es significativa. Por ejemplo, varones altamente vulnerables a la indigencia 15,7% hacia fines del período mientras que mujeres 17,7%, igualmente en no vulnerables ellos 3,3% y ellas 4,7% (CEPAL, 2015).

A su vez, se añade una diferencia importante en la tasa de desempleo según rango etario, por ejemplo, para 2002 la tasa de desempleo de varones de 15 a 24 años es de 15,2% mientras que en varones de 25 a 44 años es de 6,1% y de 45 a 64 años 5,3%. Para las mujeres esto es aún más agravante: 23,2%, 10,4% y 5,8% en cada rango etario respectivamente<sup>18</sup>.

Se puede notar claramente en las tasas de desocupación para América Latina que brinda la CEPAL (2021), que a medida que nos acercamos a los deciles de mayores ingresos económicos hay una reducción del porcentaje de desocupación, es decir, ésta incide más en los sectores de menores ingresos, esto ocurre a modo general para todos los períodos estudiados (2010, 2014 y 2019 en 15 países latinoamericanos). Ahora bien, reparando en los años analizados de 2010 a 2014 hay una reducción de la tasa de desocupación (siendo el 2014 el año con el menor porcentaje), mientras que entre 2014-2019 aumenta de 6,3% a 7,9%<sup>19</sup>.

A su vez, si se observan las tasas de desocupación entre las personas de 15 años en adelante, en el primer decil de ingreso per cápita y en el décimo para cada año estudiado, se

---

<sup>18</sup>Ver gráfica VI en Anexo.

<sup>19</sup>Ver gráfica VII en Anexo.

puede afirmar que 2014 es el año que presenta menor brecha en dicha tasa entre el decil de menor ingreso económico y el de mayor, mientras que 2019 es el que presenta mayor brecha<sup>20</sup>

Como se mencionó anteriormente los indicadores sociales mejoraron, y esto da cuenta de un cambio de época, fundamentalmente desde el 2004 se transitó una bonanza económica, que está relacionada a dos cuestiones principales: la estabilidad democrática y la distribución de la riqueza. Las cuales posibilitaron avances en el bienestar (Midaglia y Castillo, 2018).

Las incidencias más importantes del período son los cambios en: la asistencia social y el sector laboral. Éstos se tradujeron luego en las mejoras en la situación social de los países.

Respecto a la primera, los autores señalan que da cuenta de la responsabilidad del Estado en la vulneración de derechos. A inicios de la década se conformó como campo de intervención pública-estatal, a través de la institucionalización y un marco de organización propio. Se generaron iniciativas de combate a la pobreza, fundamentalmente a través de Programas de Transferencia Condicionadas (PTC) de Renta<sup>21</sup>, siendo éste tipo de programa los que más prosperaron. Las intervenciones permitieron que amplios sectores de población, sistemáticamente excluidos, estuvieran enmarcados en los parámetros de la protección social.

Por otro lado, en cuanto al sector laboral, amortiguó la relación capital-trabajo. Países como Argentina (en 2001 y 2004) y Uruguay (en 2005) impulsaron grandes reformas, mientras que en el resto de los países, si bien no hubo cambios de esa magnitud sí se perciben avances en derechos laborales colectivos e individuales. En todos los países en los 2000 se encuentra una generalización de mejoras laborales destacando: la calidad del empleo, favorable evolución del salario real, mayores condiciones para la negociación colectiva y aumento de los trabajadores cubiertos en ésta. Sin embargo, hacia fines del 2017 se identifica un deterioro en la situación del mundo laboral (Midaglia y Castillo, 2018).

Sobre la expansión regional de la protección social y la mejora en los indicadores sociales Midaglia y Castillo (2018) señalan que además del crecimiento económico de este período, toman lugar algunas condiciones políticas que son claves para viabilizar el bienestar.

---

<sup>20</sup>Ver tabla II en Anexo.

<sup>21</sup>En Brasil: Erradicación del trabajo infantil (1996), Bolsa familia (2003) y Bolsa verde (2011), en Chile: Chile solidario (2002) y Subsistema de seguridades y oportunidades - Ingreso Ético Familiar (2012), en Paraguay: Tekopora (2005) y Abrazo (2005), en Uruguay: Tarjeta Uruguay Social (2006) y Asignaciones familiares - Plan de equidad (2008), en Argentina Asignación Universal por Hijo (2009) (Midaglia y Castillo, 2018).

En primer lugar, como se mencionó anteriormente, la estabilidad democrática (y la competencia política que ésta implica) toma un rol relevante, también lo hacen la movilización popular y la articulación entre sectores de la izquierda política y sindicatos.

Desde otro estudio, también se hace referencia a las dos primeras dimensiones como viabilizadoras de las mejoras entendiendo que en América Latina en el período de 2002-2014 se redujo la pobreza y la desigualdad del ingreso, a raíz no sólo del crecimiento económico y fuentes laborales, sino también gracias al contexto político. En dicho marco, los distintos mandatos le dieron prioridad al desarrollo social incentivando la inversión pública, la ampliación de la protección social, y la apuesta por el área social y laboral desde un marco de inclusión y redistribución apuntando a la universalidad (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Asimismo, como se vio en los porcentajes mencionados en párrafos anteriores, aproximadamente desde los años 2014 y 2015 hacia el 2019 los datos ya no arrojan resultados tan positivos, dando cuenta de un desmejoramiento en las situaciones de los países.

Entonces, cabe realizar un señalamiento central: a pesar de los esfuerzos, la inversión y las distintas estrategias impulsadas desde los gobiernos progresistas, no han sido suficientes para combatir la pobreza y desigualdad que enfrenta América Latina. Numerosos estudios indican que continúa siendo considerado el continente más desigual del mundo (Acosta, Giordano y Soler, 2016; Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

A nivel mundial, la concentración de riqueza en manos de unos pocos continúa siendo disparatada, la pobreza y desigualdad constituyen problemas estructurales en latinoamérica y si bien en los períodos mencionados se lograron importantes avances, esto no ha sido suficiente (Acosta, Giordano y Soler, 2016; Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

La desigualdad es compleja y de carácter multidimensional, particularmente en latinoamérica está relacionada a la heterogeneidad de la estructura productiva de las economías. Las desigualdades -socioeconómica, de género, etnio-raza, orientación sexual, etaria, etc- se entrelazan y dinamizan entre sí, repercutiendo en el ejercicio de los derechos en distintos momentos de la vida. Generando impedimentos en el acceso a protección social, trabajo, ingreso, salud, educación, cuidados, entre otras (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Dadas estas complejidades, según los autores, para reducir la pobreza y las desigualdades es necesario que la inclusión social y laboral vayan de la mano, y estos niveles de “doble inclusión” están relacionados a la fortaleza del Estado de bienestar. De esta manera, se identifica que aquellos países que adquieren niveles altos de doble inclusión son los que alcanzaron un desarrollo avanzado del Estado de bienestar, por otro lado, en los países con un Estado de bienestar menos fortalecido o avanzado, los niveles de doble inclusión alcanzan como máximo un 15% (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

## II.2 *En Uruguay: avances, tensiones y desafíos en la consolidación de derechos*

### II.2.a *Antecedentes*

A lo largo de las primeras décadas del siglo XX Uruguay conformó un entramado de seguridad y asistencia social de gran cobertura de la población, es por ello que varios estudios de nivel nacional e internacional coinciden en que nuestro país fue precursor de un sistema de estas magnitudes, y lo clasifican como un régimen de bienestar intermedio teniendo en cuenta el resto de las experiencias de la región (Antía y Midaglia, 2007 ; Antía et al., 2013).

El mercado de empleo se caracterizaba por gran informalidad y dichas medidas fueron aplicadas sobre él, generando así un componente de bienestar contributivo y estratificado según categoría y sector laboral, al cual solamente podían acceder aquellos trabajadores que eran contemplados dentro de la formalidad (Filgueira, 2007, en Antía et al., 2013).

En relación a ello, se considera que este tipo de protección se centró más en el área laboral y menos en las consecuencias de la pobreza y la desigualdad (Palier, 2012, en Antía et al., 2013). Para atender estas últimas dos áreas se encontraba la política educativa, que se impulsó temprana y universalmente y tuvo gran cobertura junto con la salud pública en lo territorial, y fue complementada con derivaciones del área laboral. En rasgos generales, se puede afirmar que Uruguay contó con distintos niveles de atención de los “clásicos” problemas sociales entre los años 40’ y 70’ aprox. del siglo XX, que tuvieron consecuencias sociopolíticas y demarcaron la vida nacional (Antía y Midaglia, 2007 ; Antía et al., 2013).

En la construcción de este sistema, los partidos políticos tradicionales tuvieron un papel muy importante, tendiendo a anticiparse a las problemáticas y demandas sociales, o bien generando una estructura participativa (contemplando otras organizaciones como

gremios o sindicatos). Se destaca que fueron las pautas democráticas -que se mantuvieron hasta el golpe de Estado de 1973- las que posibilitaron estas condiciones políticas para negociar las matrices de atención social (Antía y Midaglia, 2007).

Tal como fue abordado en el apartado anterior (II.2) cabe tener presente lo que fueron los gobiernos de facto y terrorismo de Estado, llevados adelante de parte de las fuerzas armadas en toda América Latina. Uruguay desde junio del año 1973 hasta 1984 -año en el que se comienza a restaurar la democracia- sufre la dictadura, este proceso no desarticuló completamente el sistema de bienestar generado en los años anteriores. Sin embargo, se destaca que deterioró varias prestaciones y afectó la calidad principalmente en las áreas de salud, educación y seguridad social a raíz de los ajustes y recortes en el gasto público (Antía y Midaglia, 2007 ; Antía et al., 2013).

En la década de los 90', Uruguay impulsa una fase de reforma socioeconómica en algunos pilares: el sistema de jubilaciones y pensiones, el área de salud y la asistencia y atención a la pobreza. Aquí los servicios universales deteriorados por los gobiernos dictatoriales se combinaron con políticas focalizadas a algunos sectores vulnerados (Antía, et al., 2013). En este período también hay una fuerte desregularización del mercado laboral.

Los principales cambios llevados adelante en este período, en el marco de la protección social, continúan con la intervención del Estado y aseguran -con una menor calidad- las prestaciones sociales básicas, por lo cual no implican una total desarticulación del sistema de bienestar. Son fundamentalmente realizados bajo criterios liberales, en el marco de la instalación y profundización de la estrategia de desarrollo de orientación al mercado (Antía y Midaglia, 2007 ; Antía y Midaglia, 2011 ; Antía et al., 2013).

Los componentes de la matriz de bienestar adquieren transformaciones políticas e institucionales importantes, que marcan el camino en donde se trazan los cambios del período siguiente, enmarcado en el nuevo milenio, conviven opciones focalizadas y universales -lastimosamente- con débiles articulaciones y coordinaciones para su funcionamiento (Antía, et al., 2013), sobre estos aspectos se profundizará en los siguientes párrafos.

A raíz de la restauración democrática se demarcan tres etapas de la evolución de la pobreza en Uruguay: la primera de ellas de 1985 a 1994 donde la incidencia de la misma

decrece, de 46,2% a 15,3%, la segunda abarca el período 1994-1998 donde el porcentaje de hogares pobres asciende, y en tercer lugar, durante los años 1998 a 2004 vuelve a aumentar significativamente, llegando a un 32,1% en 2004 -es relevante tener presente en esta última etapa la recesión económica iniciada en 1998 y la crisis del 2002 (Antía y Midaglia, 2007).

## II.2.b *Inicios del siglo XXI y el ciclo progresista*

Uruguay inicia el nuevo milenio con una situación de vulnerabilidad social extrema que se refleja en los indicadores sociales y económicos.

La incidencia de la pobreza muestra un crecimiento impresionante entre los años 2001 y 2004, se destaca que se coloca en niveles muy superiores a los que fueron registrados antes de la crisis económica que sufre el país en dicho período. Entre 2001 y 2006 el porcentaje de incidencia de pobreza es decreciente según aumenta el rango etario, es decir, la pobreza perjudica más a infancias y adolescencias en comparación con edades más avanzadas, -rasgo de carácter histórico, como se señaló en apartados anteriores- (Amarante y Vigorito, 2007).

Respecto al porcentaje de incidencia de la indigencia, del 2001 al 2004 inclusive éste es mayor en hogares de jefatura masculina. Aunque esto se invierte en 2005 y 2006, siendo los más perjudicados aquellos con jefa del hogar mujer (Amarante y Vigorito, 2007). Tanto la incidencia de la pobreza como de la indigencia tienen una tendencia creciente entre los años 2001 y 2004, alcanzando un 31,86 % y 3,92 % respectivamente en dicho último año. Y comienzan a decrecer desde el año 2005 donde se identifica un 29,23 % de personas pobres y 3,43 % que padecen la indigencia a total país (INE, 2006).

Sobre el desempleo, se inicia el s.XXI con tasas crecientes, alcanzando en 2002 17% para el total del país urbano. Desde 2003 a 2011 decrece, alcanzando 6,6%. Es de destacar que el índice de Gini se incorpora como indicador y para el 2006 presenta el valor de 0,455 total país, y es decreciente hasta el año 2012 inclusive con el valor de 0,379 (INE, 2019).

Coincidiendo con la llegada del nuevo siglo se inicia un período en el cual el Estado se reposiciona y va conformando -a lo largo de los años- varias transformaciones que hacen a una nueva matriz de protección social. Se impulsan una serie de programas focalizados a la extrema pobreza y junto con las instituciones que perduraron a la fase de repliegue del Estado anterior, se procuró amortiguar las consecuencias sociales de la crisis económica. De esta

manera, se va constituyendo una estructura que las autoras denominan segmentada, entre una parte pública asistencial y una contributiva que está asociada a provisiones privadas con y sin fines de lucro (Antía et al., 2013) -se profundizará sobre esto en los próximos párrafos-.

Los gobiernos que encabezan dicho período de conformación de una nueva matriz son los del Frente Amplio (FA), donde asume por primera vez Tabaré Vázquez 2005-2010 (y luego en 2015-2020), y es reelegida la fuerza política de la mano de José Mujica 2010-2015.

La izquierda uruguaya generó mayor y mejor distribución de la riqueza socialmente generada a través de varias reformas en distintos sectores, dentro de ellas se destacan las del área social. Estos cambios estratégicos en la política pública aumentaron la recaudación fiscal e impulsaron la redistribución económica con la reforma tributaria (Antía et al., 2013).

A continuación se describen los rasgos más significativos de las reformas en el área laboral, de salud y social respectivamente, entendiendo que constituyeron pilares de los años progresistas y aportaron a modificaciones sustanciales de la matriz de protección social.

Una de las más grandes reformas impulsadas por los gobiernos progresistas en Uruguay fue la regulación de las relaciones laborales. Durante los tres mandatos del FA se dieron cambios que generaron determinada institucionalidad impulsando varias leyes nuevas en el mundo del trabajo. Cabe destacar que en cuanto a la orientación político ideológica de las políticas y relaciones laborales la llegada de dicha fuerza al gobierno en 2005 significó una ruptura, comparadas con las llevadas a cabo durante los 90's (Carneiro et al., 2020).

En el primer período se impulsan las leyes de: licencia por paternidad, tercerizaciones (responsabilidades subsidiaria o solidaria del empleador), sobre la protección y promoción sindical, entre otras. Y se realizan reglamentaciones sobre: servicio doméstico, trabajo personal dependiente y rural. Asimismo, se deroga el decreto a través del cual se desocupan los lugares de trabajo durante el ejercicio del derecho a huelga. Y se prohíbe la solicitud de prueba de embarazo a mujeres en el proceso de acceso a un empleo. Dada la histórica alianza entre la izquierda política y los sindicatos se impulsó la reinstalación de los Consejos de salarios, generando, junto a otros factores, un proceso de reinstitucionalización de la negociación colectiva. En este período también se avanza en el aumento de los salarios: mínimo, medio real y mínimo real, que comienzan a recuperarse en el 2005, -se destaca que



el crecimiento del salario real entre el 2005 y el 2019 alcanzó casi un 50%- y se incentiva la formalidad en el empleo aumentando un 60% el número de puestos cotizantes de la seguridad social (Antía et al., 2013 ; Carneiro et al., 2020).

En 2009 tras las aprobaciones de las leyes de negociación colectiva (N°18.566 y 18.508 del sector privado y público respectivamente) se instrumenta el nuevo marco de regulación. Dentro de las medidas novedosas en el sector privado -además de la inclusión de las áreas rural y doméstica- se encuentra la conformación de un Consejo Superior Tripartito, y el establecimiento de distintos grados de negociación, tripartito en los consejos de salarios, bipartito en las ramas de actividad y a nivel de empresa (Carneiro et al., 2020).

Los cambios impulsados generaron un fortalecimiento del actor sindical, que resulta evidente en la tasa de sindicalización -pasó de 100.000 a 400.000 afiliados de 2003 a 2015- (Buffa, 2016, en Carneiro et al., 2020) y lleva a aumentar la capacidad de movilización de los trabajadores/as. No obstante esto, aún en 2012 persistía un alto porcentaje de trabajadores que recibían ingresos bajos, lo cual fue más agudo en los sectores informales, que sufren una mayor vulnerabilidad en comparación con el resto de la población (Antía et al., 2013).

Estos períodos incluyeron niveles de empleo y mínimos de desempleo de carácter histórico para nuestro país, contemplando una gran disminución de la informalidad, y aumentos del salario real y de la productividad laboral. Los autores identifican que tanto los incrementos en las tasas de actividad como la reducción del desempleo se encuentran relacionados al desempeño de muchas mujeres en el mercado de trabajo, en este marco la brecha de género se redujo a la mitad entre el 2006 y el 2019 (Carneiro et al., 2020).

Particularmente sobre las tasas de desempleo y empleo se observa lo siguiente: respecto al primero, en 2006 para el total país se registra una tasa de 10,8%, a lo largo de los años este porcentaje decrece, alcanzando su punto más bajo en 2011 con un 6,3 %, luego inicia un proceso de aumento y finaliza el año 2019 con un 8,9 %. En cuanto al empleo su cifra más baja es de 54,1 % en 2006, durante algunos períodos los porcentajes oscilan (por ejemplo 60,7% en 2011, 59,9% en 2012, 59,5 % en 2013 y 60,4% en 2014) y luego comienzan a descender registrando 56,7% para 2019 (INE, 2022).

De esta manera, si bien durante los períodos señalados hubo aspectos positivos y mejoras en el área laboral, no se puede dejar de aludir al deterioro de indicadores de empleo que se hace evidente a partir del año 2015. En esta línea se subrayan algunos desafíos: en primer lugar, la inserción laboral de los jóvenes implica un carácter histórico del mercado laboral de Uruguay que en este período no se pudo revertir, en los años 2006 y 2019 se registran tasas similares para ellos. Un segundo aspecto sobre el que no se avanza demasiado, son las altas tasas de informalidad que adquiere la población de 65 años en adelante. Y en tercer lugar, las dificultades de acceso al mercado laboral al comparar las tasas de empleo de los territorios: aquí se identifica que en Montevideo y el sur del país son mayores, mientras que en los departamentos del norte los porcentajes son más bajos (Carneiro, et al., 2020).

En cuanto a la reforma de salud<sup>22</sup>, se trata de un proceso conformado a lo largo de los años y una de las transformaciones más destacadas del FA. En los tres mandatos hubo etapas diferentes, el primero fue de diseño y discusión parlamentaria en cuanto a las bases de la reforma, el segundo mantuvo el proceso gradual de expansión de la cobertura, afinó la regulación y financiación y el tercero tuvo inconvenientes en innovación y continuación de una agenda de salud reformista. La reforma reconocía la necesidad de brindar más recursos al sistema sanitario, adquirirlos de fuentes equitativas, distribuirlos y viabilizar que los estratos de la población accedieran. La nueva cobertura de salud incluye al trabajador y a su familia. El financiamiento se realiza con aportes formales, las empresas privadas y el Estado. En el año 2011 se agregó una modalidad que permite un “tope” anual de lo proporcionado por trabajadores que adquieren mayores ingresos (Fuentes y Rodríguez Araújo 2021).

Se destacan algunos aspectos para evaluar la reforma: los recursos invertidos significaron una importante reducción de brechas históricas, a la vez disminuyeron la carga para las familias. Asimismo, anteriormente una gran inequidad era la diferencia de recursos destinados al sector público y privado, este aspecto mejoró. No obstante, hay una diferencia persistente -si comparamos menor- en relación a que ASSE tiene distintas fuentes de ingreso. Por otro lado, la reducción del gasto particular se logró a través del ingreso de usuarios por FONASA y la reducción de pagos -tickets, órdenes, etc-. Si bien la cobertura sanitaria en

---

<sup>22</sup>Se considera como “leyes madre”: la ley n° 18.161 del 2007 donde la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) pasa a ser un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo. La ley n° 18.131 del año 2007 para crear el Fondo Nacional de Salud (FONASA). Y la ley n° 18.211 que crea el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) (Gallo, 2015 ; Fuentes y Rodríguez Araújo 2021).

Uruguay es un aspecto histórico a destacar a nivel regional, a partir de la reforma un rasgo cualitativo es que gran porcentaje de población se incorpora al seguro compartido, destacando que refuerza el acceso a cobertura integral y les permite a los usuarios elegir en qué servicio atenderse (Fuentes y Rodríguez Araújo, 2021).

Se problematiza la forma en la que la cobertura formal se distribuye entre prestador público y privado: se observa una segmentación ya que todos los hogares pobres se afilian a ASSE y a medida que se aumenta en quintiles de ingreso -y formalización del trabajo- se observa que se inclinan por los servicios de mutualistas. Entonces, es cuestionable si la reforma ha contribuido a reducir, consolidar o agudizar la fragmentación de la cobertura. Otra cuestión relevante es un leve cambio de tendencia en los últimos años, en el cual se percibe un mayor número de personas por fuera del FONASA, esto se encuentra estrechamente relacionado con el descenso de la actividad económica y el aumento de la tasa de desempleo. Esto fue aún más evidente en el contexto del covid-19 y su impacto económico y social haciendo notorios los límites del sistema de salud actual, cuya capacidad de sostenerse está directamente relacionada a la economía (Fuentes y Rodríguez Araújo, 2021).

Por último, se identifica que desde la mitad del segundo período del FA se manifiesta un freno de procesos de reforma estructurales pendientes. Se enfatiza que el deterioro no fue únicamente en el sector salud sino que se evidenció a nivel sistémico en varias áreas (Fuentes y Rodríguez Araújo, 2021) -como se verá en los siguientes párrafos-.

Respecto a la política asistencial, tal y como se mencionó anteriormente, la crisis que atravesó al país en el año 2002 generó grandes consecuencias que se pueden resumir en el aumento de la pobreza e indigencia, la concentración del ingreso en manos de unos pocos, junto con una creciente desigualdad social. Es en este contexto que el Frente Amplio lleva adelante su primer gobierno, inaugurando medidas destinadas a la atención de los sectores pobres e indigentes del Uruguay. Se destaca por la trascendencia política que acarrea, la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a través de la ley n° 17.866 en marzo del año 2005, generando un organismo especializado para la atención de las situaciones de vulnerabilidad que sufren amplios sectores de la población (Antía et al., 2013).

Por primera vez en nuestro país se crea una entidad de dichas características, encargada de la -anteriormente fragmentada- oferta pública dirigida a los sectores

empobrecidos. Por un lado, permitirá un encuadre institucional para llevar adelante, monitorear y evaluar los distintos programas con la adecuada articulación y coordinación, esta última también con los gobiernos departamentales. Por otro lado, el diseño y la organización de sistemas de información social con el correspondiente registro y base de datos, generando el Observatorio Social de Indicadores y Programas. Otra cuestión significativa fue el trabajo de reubicación de diversos dispositivos que se encontraban dispersos en otras esferas estatales, que al estar relacionadas a la pobreza y vulnerabilidad social son adjudicados al nuevo MIDES<sup>23</sup>. En este período Uruguay se dio la posibilidad de reexaminar su sistema de protección, discutir los criterios y rediseñar la intervención y las políticas sociales a impulsar. De esta manera, la fundación del MIDES ocupó un lugar vacío en el entramado de las políticas públicas e institucionalizó la atención a la pobreza y la emergencia social, significando que el Estado se hace cargo de la responsabilidad que le compete respecto a la atención de las problemáticas sociales (Castillo y Midaglia, 2010).

La creación de dicho ministerio marca un hito en la historia del Uruguay, considerando que su importancia no radica sólo en ese período sino que trasciende a lo largo de los años impulsando la intervención estatal en los problemas sociales, legitimando la especialización y el carácter técnico de la asistencia social y permitiendo la existencia y creación de políticas públicas y programas en el marco de una institucionalidad específica para el área social. Es decir, que habilita un marco de posibilidades de atención a la ciudadanía no sólo para ese período histórico sino también para los años venideros.

A partir de la ley n° 17.869 del 2005 se ejecuta el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) destinado a hogares en situación de pobreza extrema e indigencia. Se destaca como uno de los componentes más significativos del mismo, el Ingreso Ciudadano que consistió en una transferencia monetaria al jefe/a del hogar y tuvo como contrapartidas: el cumplimiento de controles médico-sanitarios de todos los integrantes, la permanencia de niños, niñas y adolescentes en los centros educativos, además de tareas comunitarias y mejoras de entorno y capacitaciones (Mazzotti, Mirza, Meléndez y Soria 2005).

Hacia fines del 2007 aproximadamente dicho plan culmina y se comienza a conformar el Plan de Equidad. Se destaca dentro del mismo a las prestaciones sociales no contributivas

---

<sup>23</sup>Constituyen ejemplos de esto: el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y el -anterior- Programa de Infancia y Familia (INFAMILIA).

(en régimen de transferencias monetarias de alimentación): las Asignaciones Familiares (AFAM) dirigidas a niños, niñas y adolescentes, la Tarjeta Uruguay Social como principal transferencia del MIDES destinada a personas adultas en situación de pobreza extrema y la asistencia a la vejez para mayores de 65 años de edad. Como se ve, este plan implicó también la reformulación de dos instrumentos: las pensiones a la vejez y las Asignaciones Familiares (AFAM), la ley n° 18.227 de febrero del 2008 modificó las clásicas Asignaciones familiares del año 1943, generando una atención más amplia, integral y de apoyo permanente a las familias (Antía et al., 2013).

El monto de las nuevas AFAM es superior al de las contributivas y, a su vez, es diferencial y escalonado según la edad y el nivel educativo cursado por el beneficiario y varía según la composición del hogar. Además, vale acotar que los montos de las AFAM se ajustan en base al Índice de Precios al Consumo (IPC), de forma que termina resultando una medida contra cíclica ya que limita la pérdida de poder adquisitivo de los beneficiarios en períodos de crisis económica. Interesa añadir que si bien en el diseño original se estipularon una serie de condicionalidades al acceso a la prestación – asistencia a los centros educativos y a controles sanitarios- sólo se comenzó a controlar en el año 2013 y únicamente respecto a la asistencia educativa. (Antía et al., 2013, p.21)

Cabe destacar que desde el año 2010, se establece que los 15.000 hogares en situación socioeconómica más vulnerada reciban el monto duplicado de las AFAM. Se desarrollan también los denominados Programas Prioritarios donde se inscriben Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece contigo. Éstos se enmarcan dentro de los que son estrictamente focalizados estando reservados para algunos rangos etarios y para quienes cumplen determinados “requisitos”. Por otro lado, en este período de gobierno (2010-2015) se generaron iniciativas propicias a un Sistema Nacional de Cuidados, sin embargo -hasta 2015<sup>24</sup> -, no fueron más allá de intervenciones puntuales en planes pilotos (Antía et al., 2013).

En noviembre del 2015 con la ley n° 19.353 se crea el SNC para priorizar el cuidado de personas en situación de dependencia a través de: asistentes personales, teleasistencia, centros de día y regulación de larga estadía. También implica profesionalización de

---

<sup>24</sup>En dicho año se implementó la ley n° 19.353 Creación del sistema nacional integral de cuidados.

cuidadores/as y apoyo a familias para cuidar a NNA de 0 a 3 años de edad desde Plan Caif (Antía y Rossel, 2021). Antes de que pudiera consolidarse el nuevo SNC los mecanismos para llevarlo adelante fueron detenidos con la llegada del nuevo gobierno en 2020.

Como se ha mostrado, entre los años 2005 y 2020 Uruguay impulsó, en el marco de tres períodos de gobierno de izquierda consecutivos, diversas medidas y acciones que han configurado y estructurado determinado sistema de protección para las y los ciudadanos. Es así que se identifican muchos avances en la agenda de derechos, llevando adelante planes sociales y colocando en la agenda política, temáticas y situaciones que anteriormente estaban libradas a la esfera familiar y/o a la dinámica del mercado, y que muchas veces las familias debían enfrentarlas aunque no tuvieran los medios y herramientas necesarias para hacerlo.

Las medidas impulsadas incluyeron nuevos grupos de población a la protección social que anteriormente se encontraban desplazados, se considera que en estos años se ha mejorado la cobertura de hogares con menores de 18 años de edad, así como aquellos con mayores de 65 años, contribuyendo a la reducción de la pobreza e indigencia. Esta fuerza política marcó un viraje en el bienestar de los y las uruguayos y recuperó la intervención del Estado en materias importantes<sup>25</sup>. Sin embargo, las autoras consideran que estos cambios no lograron revertir la fragmentación interna que tiene el esquema de protección uruguayo, en donde conviven sin nexos institucionales distintas orientaciones de políticas sociales, y se perpetúa la separación entre la asistencia social y las protecciones adquiridas a través del empleo formal. En esta dinámica los estratos más favorecidos satisfacen sus necesidades a través de mercado y los empobrecidos a través de la oferta pública, y se renuncia al intento de abarcar a toda la ciudadanía con los mismos principios y entidades públicas, determinando un esquema dual de bienestar (Antía et al., 2013).

En cuanto al proceso político transcurridos los tres períodos de gobierno (2005-2020), se destacan dos cuestiones centrales. En primer lugar, que la negociación intrapartidaria tuvo una importancia central respecto al contenido y lo que abarcarían las reformas, esto se relaciona a la condición de partido y las características del FA (Pérez Bentancur et al., 2019, en Antía y Rossel, 2021). Y en segundo lugar, el papel secundario que obtuvieron los partidos

---

<sup>25</sup>Como ejemplo se destacan las siguientes leyes: n° 18.487, del año 2009 comúnmente “ley de cuotas”, n° 18.829 plan nacional Juntos del 2011, n° 18.987 del año 2012 de interrupción voluntaria del embarazo, n° 19.075 del 2013 matrimonio igualitario, n° 19.133 del empleo juvenil, año 2013, n° 19.580 del 2018 sobre violencia basada en género, n° 19684 integral para personas trans del año 2018, etc.

de oposición durante los tres gobiernos. Aún así, en la mayoría de las instancias dieron sus votos cuando se trataba de la expansión de derechos, ejemplo de esto son: creación del PANES y AFAM-PE, ampliación de licencia maternal, formulación de régimen jubilación parcial y SNC. En comparación a los anteriores fue mucho menor el apoyo brindado a modificar: la capitalización individual y la caja policial y militar, éstos no fueron compartidos por los opositores y fueron solamente con apoyo del FA (Antía y Rossel, 2021).

En el campo de la seguridad social se avanzó significativamente en abarcar población anteriormente excluida, así como reducir las brechas de género. Sin embargo, persisten desafíos importantes en cuanto a la sustentabilidad del sistema previsional. En cuanto a la asistencia social los avances en la era progresista son aún mayores, la política asistencial es entendida como sólida y respaldada por una institucionalidad (Antía y Rossel, 2021).

Desde una perspectiva crítica la creación del MIDES se puede interpretar también como la separación de la esfera laboral y el área de atención a la pobreza. En el sentido de que, en el marco de las sociedades capitalistas, a través de medidas socio asistenciales se atienden las consecuencias del mercado de trabajo<sup>26</sup> cada vez más precarizado, cuando es el propio Estado el que debilita el empleo y las relaciones laborales (Vecinday, 2019).

Este distanciamiento o ruptura entre las dos áreas reduce la cuestión social a la pobreza delimitándola por un lado, y colocando por otro lado a las problemáticas del mundo laboral, como si no hubiera relación y entrecruzamiento entre ellas. De esta manera, se nuclea en diferentes ministerios la atención a “distintas” problemáticas. En este sentido, las respuestas asistenciales sin un anclaje en el mundo laboral que busque transformar el mercado y las relaciones de trabajo, apenas logran mantener las condiciones mínimas para reproducir la vida, siendo claras las limitaciones de las políticas socioasistenciales para una mejora sustancial de las condiciones de ésta (Vecinday, 2019).

Si bien la política asistencial del ciclo progresista intentó distinguirse de las aplicadas por los gobiernos anteriores no logró efectuar transformaciones profundas, y aunque hubo innovaciones, tuvo una nueva configuración de las modalidades ya conocidas “focalizadas, residuales, asistencialistas” (Bentura, 2019).

---

<sup>26</sup>Sobre ello “en su gran mayoría los asistidos son trabajadores excluidos del mercado laboral u ocupados cuyos ingresos son tan miserables que los vuelven beneficiarios de prestaciones asistenciales” (Vecinday, 2019, p. 49).

### **Capítulo III *Aquí no importa sólo el impacto de la pandemia sino la gestión***

#### *III.1 La vuelta de la derecha*

Desde mediados del tercer período de gobierno del FA un fuerte descontento va en aumento, tanto a la interna del partido como en la ciudadanía y seguidores. Sus propuestas no convencen, la fuerza política se ve desgastada y con pérdida de iniciativas (Caetano, 2017).

Para el caso de nuestro país la pandemia se inscribe en un nuevo período de gobierno nacional. En las elecciones gubernamentales del año 2019 la ciudadanía ha optado por un cambio alcanzando la victoria el actual presidente Luis Lacalle Pou. Luego de un par de semanas de su asunción, la pandemia llega a Uruguay, alrededor del 13 de marzo del 2020.

El gobierno actual se enmarca en la oleada derechista que se describió sobre latinoamérica en la parte II.2 del presente documento. Lacalle Pou alcanza la presidencia a través de la coalición Multicolor integrada por: Partido Nacional (PN), Partido Colorado (PC), Cabildo Abierto (CA), Partido Independiente (PI) y el Partido de la Gente (PG).

Se destaca en el marco de la política uruguaya el surgimiento de dos nuevos partidos políticos: Partido de la Gente y Cabildo Abierto. El PG fue liderado por Edgardo Novick que es conocido por sus destrezas en el mundo empresarial. Su discurso se caracterizó por un “gerencialismo apartidario” y una tendencia al negacionismo ideológico. Por otro lado, CA es reconocido como uno de los partidos más exitosos y con gran apoyo de la ciudadanía luego del nacimiento del FA. Su líder es Guido Manini Ríos, un ex comandante en jefe del ejército. La organización política rápidamente tuvo representantes en los departamentos del país, muchos de ellos militares retirados. En su discurso se identifican componentes unificadores, apuntando a la libertad y a la justicia, y se autodefine como artiguista. En varias ocasiones representantes de CA han tenido discursos que comprometen la institución democrática<sup>27</sup>. En las elecciones nacionales de octubre del 2019, a pesar de su reciente surgimiento, tuvo más del 10% de los votos (Canzani y Zeballos, 2021 ; Luna y Rovira, 2021).

---

<sup>27</sup>Cabe mencionar que el conservadurismo de CA se encuentra relacionado a una tendencia “pro-orden” colocando soluciones “mano dura” para las problemáticas de la seguridad pública, estableciendo un puente con el tradicional poder de las derechas latinoamericanas y trayendo nuevamente a la centralidad de la política a las fuerzas armadas (Luna y Rovira, 2021).



Asimismo se distingue como antecedente a la victoria de la coalición a grupos organizados, uno de los más importantes es el denominado “Un solo Uruguay”. Se trata de autoconvocados, se manifestaron por primera vez en el año 2018 con una agenda bastante conservadora y liberal que partía del ámbito rural, en el marco de la producción agropecuaria, pero daba cuenta de una proyección más general. Desde estas convocatorias se cuestionó el rol del Estado exigiendo disminuir el gasto público y mayor libertad a través de menores controles. Sus manifestaciones fueron fuertes durante el año 2018 e inicios del 2019 y ante la asunción de Luis Lacalle Pou expresaron apoyo (Canzani y Zeballos, 2021).

Las posturas clásicas de la derecha tienen que ver con el rechazo al aparato del Estado, la pugna ciudad-campo y la defensa de la propiedad privada. La derecha de éste último período parece arraigarse a la discusión y rechazo de la democratización de acceso a los derechos sociales junto con las nuevas agendas de derechos. Podría decirse que esto constituye una actualización de los clásicos planteos que apuntaban a la pérdida de valores, la debilitación de la familia como célula básica de la sociedad, etc (Canzani y Zeballos, 2021).

Las derechas han tenido históricamente cierta aptitud movilizadora, la cual operaba en la esfera política y fundamentalmente en los períodos electorales. A diferencia de ésta, la derecha más actual adquirió una importante capacidad de movilización que se encuentra más arraigada a una contestación pública y más activa (Canzani y Zeballos, 2021).

Según los autores, esto se relaciona con el uso de medios de comunicación masivos dentro de los cuales se destacan las redes sociales; a través de éstos se logra interactuar y dialogar constantemente, colocar temas en agenda y aumentar los “seguidores”. Esto generó nuevas formas de vincularse entre ciudadanos y electores y en la campaña se implementaron también medios menos transparentes como bots, mensajes o perfiles falsos y trolls.

Otro aspecto que destacan Canzani y Zeballos (2021) distingue las expresiones derechistas anteriores de las actuales, y tiene que ver con que las más recientes se arraigan a un proyecto contrarreformista a través del cual continúan sus esfuerzos por desmontar y desmantelar las políticas sociales, se hace evidente su tendencia a “desarticular y desarmar programas, políticas e instituciones destinadas a democratizar el bienestar o distribuir equitativamente bienes y servicios sociales” (Canzani y Zeballos, 2021, p. 10).

Se entiende que el triunfo de la derecha uruguaya se encuentra relacionado a varios factores que se pueden resumir en: la mantención de sus raíces históricas que son reforzadas por su capacidad para la agenda de temas y enfoques nuevos, sumado a su poder de activación y movilización de la ciudadanía con instrumentos originales y tecnológicos. Y por supuesto una coyuntura que lo favorece en el entendido de que por diferentes factores el progresismo se vio desgastado (Canzani y Zeballos, 2021).

De esta manera, la derecha llega al gobierno de la mano de Luis Lacalle Pou un profesional -abogado- cuya experiencia y carrera se desarrolló exclusivamente en el ámbito político ; lo hace aprovechando la debilidad de su antecesor de izquierda promoviendo una agenda liberal que tiene especial énfasis en la reactivación económica y seguridad pública (Luna y Rovira, 2021).

### *III.2 La llegada de la pandemia coincide con el cambio de gobierno*

En relación al contexto, según De Rosa, Lanzilotta, Perazzo y Vigorito (2020) a América Latina y específicamente a Uruguay la pandemia llega en un momento de casi nulo crecimiento económico, aumento del desempleo, sumado a la finalización del ciclo de la caída de la pobreza y redistribución de los ingresos. Los autores destacan la importancia de que en la región y en Uruguay particularmente, aproximadamente el 25% de los trabajadores no están cubiertos por la seguridad social y algunos sectores no acceden a la protección social, esto implica mayores desafíos, ya que para intervenir es preciso en primer lugar, que el Estado se aproxime a estas poblaciones y establezca vínculos (De Rosa, et al., 2020).

Algunos autores advertían desde el comienzo de la situación sanitaria, las consecuencias socioeconómicas que podría tener si no se trataba cuidadosamente. Brum y De Rosa (2020) sostenían que el año 2020 se caracterizaría por una gran recesión y actividad económica mermada, lo que impactaría sobre los niveles de pobreza. Si bien la pandemia por el Covid-19 ha tenido grandes repercusiones en todas las esferas de la sociedad, en general son los sectores más vulnerados los que acaban “pagando” las crisis socioeconómicas, de esta manera “es necesario evitar que la carga de la crisis sea soportada por los sectores más vulnerables, tal como sucedió en 2002” (De Rosa, et al., 2020, p.3).

Como se ha indicado, para el caso de Uruguay la llegada de la pandemia y el cambio de gobierno ocurren en el mismo mes. Desde la perspectiva de la presente monografía, no interesan sólo los impactos de las crisis o las catástrofes que azotan a los países sino también la gestión que los gobiernos llevan adelante y cómo se ocupan de éstas -si es que lo hacen-.

Por dicho motivo, en los próximos párrafos se abordarán las concepciones del presente gobierno en cuanto a tres cuestiones que se consideran centrales a la hora de pensar y ocuparse de las problemáticas sociales: la pobreza, el trabajo y la desigualdad. Para hacerlo se toma el documento elaborado por el Partido Nacional, debido a que integran dicha fuerza política tanto quien lleva adelante la presidencia como los dirigentes que ha tenido el MIDES (Pablo Bartol desde marzo del 2020 a mayo del 2021 y Martín Lema en adelante a la fecha), el documento Compromiso por el País de la coalición Multicolor y la Ley de Presupuesto Nacional para 2020-2024, se entiende que éstos últimos dos representan fielmente la mirada de todo el gobierno actual.

Desde la coalición se señala como desafío “recuperar la integración y la justicia social”, enfatizando en que nuestro país se encuentra atravesado por la “fractura social, la marginalidad y vulnerabilidad económica” (Compromiso por el país, 2019, p. 31). En esta concepción no se subrayan dimensiones estructurales u otros fenómenos relacionados que den cuenta de magnitudes más amplias para entender la raíz de las problemáticas.

En cuanto a la noción de pobreza, desde el PN se declara como central a la esperanza del pueblo uruguayo:

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)

Esta declaración desvía el foco de que el bienestar de las personas es responsabilidad del Estado y lo coloca en algo abstracto como “la esperanza” y “el convencimiento” de que la pobreza y exclusión sean superadas. Aquí no aparece el rol del Estado ni las acciones que

potencialmente puede desarrollar desde su lugar, como fundamentales para atender la pobreza y exclusión social entre otras problemáticas. La centralidad se encuentra en una suerte de sensación de confianza compartida -apelando a la comunidad- y un convencimiento de que serán superadas. No sólo indica que éste es el camino sino que afirma que es el único posible.

En la misma línea, en la Ley de Presupuesto se establece un nuevo concepto de pobreza:

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 empleos 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 (Ley de Presupuesto Nacional 2020, p. 109)

Parecería que esta nueva concepción anula el contexto y las estructuras más amplias que tienen que ver con las situaciones que nos atraviesan, colocando la centralidad y la responsabilidad en las personas.

Lo que refleja lo expuesto por el gobierno a lo largo de la Ley de Presupuesto Nacional (2020) es una apuesta a la reactivación económica y a una mejora del desempeño de las personas impulsando distintos tipos de estrategias y emprendimientos que les permita salir de la situación de pobreza. Como se mencionó anteriormente en ningún momento se discute esto en relación al contexto socioeconómico ni a los fenómenos más amplios de carácter global. El foco está puesto en la economía y en la activación y responsabilidad individual de paliar las circunstancias a las que se enfrentan las personas (se ampliará sobre esto en las consideraciones finales).

En lo que plantean en torno al MIDES desde el PN se destacan para analizar las siguientes líneas:

“Promover en todos los programas sociales el criterio de contraparte, como camino para fortalecer la dignidad de los beneficiarios: ‘No hay nadie tan vulnerable y necesitado que no tenga algo para dar’” (Partido Nacional, 2019, p. 120).

“Incorporar las orientaciones vigentes en materia de Responsabilidad Social, haciendo hincapié en la mutua implicancia y alianzas entre los distintos actores involucrados: organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos nacionales y departamentales, empresas, sindicatos, comunidades locales, etc.” (Partido Nacional, 2019, p. 120).

En concordancia con lo anterior, en la Ley de Presupuesto se expresa:

El manejo de dineros públicos que se destinan a dar apoyo a los sectores más vulnerables nos exige una cuota adicional de cuidado. Nos proponemos aplicar una política de transparencia total, que incluya la divulgación de objetivos, metas e indicadores, así como información detallada sobre presupuesto y ejecución presupuestal. (Ley de Presupuesto Nacional, 2020, p. 109)

Respecto al área laboral, desde la coalición señalan un compromiso para atender el interés “de todas las partes”, haciendo referencia a los consejos de salarios, a buscar alternativas a la “cultura del conflicto” e incorporar avances tecnológicos (Compromiso por el país, 2019, p. 38).

Continuando con esta línea se destacan las siguientes afirmaciones:

A la riqueza nacional la generamos los uruguayos con nuestra creatividad, nuestra energía y nuestro esfuerzo. Por eso se necesita reactivar la economía, generando un país más competitivo y dinámico en todos los sectores. Es fundamental implementar medidas que mejoren las condiciones de vida de los uruguayos. (Compromiso por el país, 2019, p. 12).

Sobre la concepción de trabajo a lo largo del apartado del documento del PN dedicado a esta área, se señala como fundamental lo referido a: competitividad, emprendedurismo y apertura comercial internacional. Luego alude a los consejos de salarios como herramienta, la importancia de la eficiencia de las empresas públicas y la infraestructura vial.

Asimismo el PN alude a una necesidad de fomentar el desarrollo emprendedor, indica como imprescindible un ecosistema que convierta la creatividad e iniciativa de la población en empresas capaces de competir.

Para reactivar la economía es indispensable desarrollar una política comercial internacional proactiva, que supere nuestras actuales vulnerabilidades. Se promoverán acciones que apunten hacia la apertura comercial, ya sea logrando que el MERCOSUR logre un mejor funcionamiento y alcance nuevos acuerdos comerciales, como de forma bilateral con terceros países. (Partido Nacional, 2019, p. 24)

En la misma línea, la eficiencia, dinamización de la actividad económica aparecen como centrales para el gobierno en la Ley de Presupuesto Nacional (2020) junto con una mayor competitividad e inserción internacional comercial.

De esta manera, se percibe que el gobierno actual entiende que es a través de mayor competitividad que se generarán más puestos de trabajo para el pueblo uruguayo, por lo cual los emprendimientos y pequeñas empresas tienen que ser más dinámicas y eficientes contemplando mayor apertura del Uruguay en el mercado internacional. En ningún punto de las exposiciones se hace referencia al desempleo estructural global que afecta a los países, y por lo tanto a los y las trabajadoras uruguayas, ni a la relación con el actual sistema capitalista.

Por último, es relevante identificar cuáles son las ideas en torno a la desigualdad. En primer lugar, se destaca la perspectiva del PN. Al revisar el documento elaborado se identifica que aborda la desigualdad en tres áreas específicas:

La infancia:

El ambiente en el que un niño crece es determinante para que desarrolle o no su potencial. Un conjunto de factores que van desde la alimentación hasta la contención afectiva tienen una fuerte influencia sobre sus posibilidades de desarrollo cognitivo, sobre su forma de ser y de relacionarse con los otros. Por eso son especialmente inaceptables las inequidades derivadas del tipo de hogar en el que le toca nacer a cada uno. Sólo si la sociedad corrige las profundas desigualdades que se producen en esta

etapa podremos romper el círculo de la pobreza y de la exclusión. (Partido Nacional, 2019, p.120)

En segundo lugar, la “condición sexual”: “Se creará una mesa interinstitucional (Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud Pública, Interior y otros) para evaluar y corregir las situaciones de discriminación y las desigualdades generadas por la condición sexual de las personas” (Partido Nacional, 2019, p. 136). Y en tercer lugar, en el marco de la enseñanza terciaria el PN hace referencia a que varias ciudades del país (además de Montevideo) concentran propuestas de enseñanza terciaria y universitaria pública y privada, y alude a que esta descentralización no es suficiente para hacerle frente a las desigualdades territoriales que persisten.

Por su parte, desde la coalición Multicolor se aborda en términos de distintos grupos que desde su perspectiva, por varios motivos, son objetos de discriminaciones y en torno a estas se subrayan las siguientes intenciones:

Combate frontal a la violencia en general y contra las mujeres en particular, así como a toda forma de discriminación por orientación sexual. Fortalecimiento de acciones que promuevan la igualdad de derechos y de oportunidades (...) Rediseño y fortalecimiento de programas de apoyo a afrodescendientes, víctimas de delitos violentos, inmigrantes, personas en situación de calle y todo otro grupo que sea objeto de postergación, injusticia o discriminación. (Compromiso por el país, 2019, p. 35)

Particularmente para el área educativa desde la coalición se señala:

“El país enfrenta una emergencia educativa. Si no conseguimos revertir a corto plazo los problemas de cobertura, desvinculación, inequidad y calidad de aprendizajes, corremos el riesgo de dejar de ser la sociedad que hemos sido y que queremos ser” (Compromiso por el país, 2019, p. 27).

Finalmente en la Ley de Presupuesto se continúa la línea evidenciada por la coalición haciendo referencia a grupalidades y a cómo potenciar o transformar a éstos individuos que los integran:

En términos sociales, el principal problema de Uruguay es la inequidad sostenida de personas, grupos poblacionales y territorios. Por ello, el accionar del ministerio 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. (Ley de Presupuesto Nacional, 2020, p. 110).

De igual manera, cabe destacar que durante la exposición de motivos se hace referencia a “situaciones específicas” que involucran discriminación racial y de género, desprotección de personas en situación de discapacidad, marginalidad y población en situación de calle (Ley de Presupuesto Nacional, 2020).

Teniendo presente las afirmaciones mencionadas previamente y el nuevo concepto de pobreza citado en párrafos anteriores, se entiende que desde esta perspectiva la desigualdad se plantea en estrecha relación con el acceso a oportunidades.

Asimismo, se la aborda por áreas o grupos “específicos”. De esta manera, se identifica que no se trae a colación la redistribución de la riqueza socialmente generada. Desde este concepto de desigualdad en ningún momento se tiende a revisar las posiciones ocupadas en el espacio social, ni es cuestionada la distribución del ingreso en las familias que habitan el Uruguay.

Esta concepción de desigualdad parecería centrarse en algunas de las diferentes expresiones de la desigualdad social, sin embargo evita abordarla como un todo y de hecho, no las nombra como tales, sino que enfatiza en términos como “discriminación”, o “falta de oportunidades”, entre otros.

Además de las tres categorías expuestas (pobreza, trabajo y desigualdad), a lo largo de la Ley de Presupuesto Nacional (2020) se logra identificar la concepción de Estado y el rol que entienden para éste, así como la mirada hacia las personas. En varios apartados destacan la importancia de centrarse “en las personas y la comunidad y no en el Estado” (p. 3) o al “beneficiario concreto” y “fortalecimiento de capacidades” (p.107) aludiendo a la necesidad



de superación personal, como si las problemáticas pertenecieran o estuvieran centradas en los individuos y no a escala más amplia en la sociedad.

### *III.3 Respuestas del gobierno en materia de asistencia social durante la pandemia*

En el marco de la emergencia sanitaria se identifican como mecanismos de protección y asistencia social dirigidos a la población vulnerada: las transferencias monetarias, concretamente TUS y AFAM, las canastas de Emergencia Alimentaria y el Programa Oportunidad Laboral. Como se mencionó en apartados anteriores desde los períodos de gobiernos progresistas se impulsaron las transferencias monetarias TUS y AFAM, estas medidas fueron continuadas por el nuevo gobierno como mecanismos de atención.

Durante la situación sanitaria se recurrió a la duplicación de los montos de dichas transferencias, esta medida fue tomada en varias ocasiones que se iban anunciando en la inmediatez, según el gobierno tomaba la resolución. Dentro de éstos anuncios se identifica que en ocasiones las duplicaciones no fueron tales ya que se pagaron en dos momentos dividiendo los montos. En el año 2020 hubo cuatro aumentos de los montos percibidos que se pagaron en dos meses. Durante el 2021 los refuerzos se identifican en las AFAM: en enero se realiza un aumento en dos pagos y de abril a agosto la prestación sí es duplicada. Por último, en septiembre de dicho año el aumento es de un 70% y en octubre del 50% (Baráibar, 2022).

En cuanto a las canastas de Emergencia Alimentaria, se trata del único mecanismo “nuevo” que efectúa el gobierno. Se señala que pueden ser solicitadas por aquellas personas sin registro en BPS (como trabajador o en seguro de paro) y no reciban otras prestaciones estatales, por ejemplo jubilaciones, pensiones, TUS y AFAM. La única excepción son las personas que cobran solamente TUS PAEC (Programa Apoyo Enfermedades Crónicas), TUS Trans dirigida a población trans o TUS “Bienvenido bebé” (MIDES, 2021).

El monto comprendido en esta canasta es de \$1200 y se brinda por un cupón a través de una aplicación de celular “Tuapp” o en su defecto, en oficinas territoriales del MIDES retirando una canasta alimentaria correspondiente a 14 kg de alimentos. Se accede al beneficio 1 vez cada 30 días, de manera automática, siendo intransferible y otorgada a cada persona con registro de su cédula de identidad (y celular en caso de Tuapp) (MIDES, 2022).

Estas canastas de emergencia fueron impulsadas en abril del 2020 y se duplicaron todo el 2021, sin embargo, esto podemos afirmarlo ahora ya que durante el año era avisado en la inmediatez sin saber si se volvía a duplicar o no (Baráibar, 2022). Además, se destaca que en diciembre del 2021 se anunció que en marzo del año 2022 finaliza el plan, luego se anuncia que hasta julio del 2022 solamente percibirán esta prestación las personas que declararon tener niños, niñas o adolescentes al solicitarla (MIDES, 2022).

Por su parte, el Programa Oportunidad Laboral conocido como “Jornales Solidarios” es impulsado a través de un acuerdo entre el gobierno y las intendencias departamentales.

Se trata de puestos de trabajo transitorio dirigidos a personas entre 18 y 65 años de edad, que no perciban prestaciones salariales públicas ni privadas, subsidios por desempleo o enfermedad, jubilación o pensión, en cambio sí pueden acceder aquellas personas que reciben TUS. Y se seleccionan por sorteo (Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay, 2021).

Los trabajos duran cuatro meses aproximadamente y corresponden a \$12500 mensuales nominales por 12 jornales laborados, acorde a la ley n° 19.952. Respecto a la seguridad social el período en que los seleccionados se encuentren trabajando cuenta con alta de actividad en Banco de Previsión Social (BPS) para Industria y Comercio con aportes para jubilaciones o pensiones, y ante la necesidad contarán únicamente con tres subsidios: maternidad, accidente laboral y enfermedad común. Los servicios médicos corresponden a ASSE (IMPO, 2021 ; Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay, 2021).

Se destaca que en la primera edición del programa, año 2021, se otorgaron 15.000 puestos de trabajo y se inscribieron 240.000 personas, mientras en la segunda del año 2022 se brindaron 10.000 puestos y se anotaron 160.000 personas -cifras a nivel país- (MTSS, 2022).

Por último, cabe mencionar que el Fondo Solidario Covid-19 fue creado por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la ley n° 19.874 en abril del año 2020.

Este fondo tiene como cometido brindar sustento económico a todas las medidas estatales de protección a la población ante la emergencia sanitaria, de esta manera, las transferencias monetarias y las canastas fueron financiadas por el Fondo Coronavirus. Dentro de estas se destacan el apoyo al área laboral (seguro por enfermedad, seguro de desempleo,

etc), a la campaña de vacunación del covid-19, y a la asistencia social (TUS, AFAM y canastas de emergencia) (Uruguay Presidencia, 2021 ; IMPO, 2020).

Éste se financia principalmente de: aportes estatales, préstamos de organismos internacionales y multilaterales de crédito, donaciones nacionales y extranjeras, impuesto a funcionarios públicos de altos salarios, entre otros (IMPO, 2020).

Es importante mencionar que las medidas de atención a la población no son financiadas con recursos presupuestales, sino extrapresupuestales como lo es dicho fondo.

#### *III.4 Reacciones de la sociedad civil como expresiones del contexto*

En el entendido de que analizar las respuestas ante la crisis va más allá de las gestiones del gobierno se abordan las acciones de la sociedad civil. Éstas también offician de indicadores y brindan datos de la coyuntura que transitamos.

Son varias las estrategias y campañas solidarias que se han llevado adelante como forma de protección y de generar un sustento básico para paliar las consecuencias socioeconómicas. En este apartado se subrayan dos como principales: la organización Canastas UY y las redes de ollas populares desplegadas a lo largo del territorio uruguayo.

Canastas UY es una organización sin fines de lucro que a través de voluntarios elabora canastas para repartir en distintas localidades del país. Los fondos con los cuales se realizan las canastas provienen de donaciones tanto de particulares como de empresas. Bajo el lema “Que no falte un plato” se han proporcionado un total de 246.951 canastas -cifra total que figura a la fecha 20/8/2022- (Canastas UY, 2022).

Se destaca que esta organización cuenta con amplia cobertura mediática en jornadas de elaboración de las canastas, así como propagandas en televisión y redes sociales.

Por otro lado, las ollas populares consisten en agrupaciones y organizaciones de vecinas y vecinos que se reúnen a cocinar y brindar un plato de comida para ellos y otros y de esta manera autosustentar las necesidades alimenticias del barrio.

Se estima que existieron al menos 700 ollas y merenderos populares a lo largo del país durante el 2020, puntualmente se registran 687 colectivos. Se realiza la estimación

considerando que muchas experiencias no fueron detectadas por encontrarse en localidades pequeñas o en el interior profundo del Uruguay (Riero et al., 2020).

Desde dicho estudio se señala que son varios los donantes y redes de sostén que posibilitan las ollas populares, se destaca que los tres más mencionados por los encuestados son: las vecinas, los comercios locales y donantes particulares (Riero et al., 2020).

### III.5 *Entonces... ¿De qué manera se ocupa el gobierno?*

Tal como se indicó en la introducción del presente documento los indicadores sociales se han visto profundamente afectados desde el año 2020 en adelante.

En los porcentajes totales de cada año del desempleo se puede percibir un gran deterioro: en 2019 se registra 8,9%, en el total para el 2020 10,4% y finalmente para el año 2021 9,3%. Para la pobreza en 2019 8,8%, en 2020 se percibe un gran aumento alcanzando el 11,6% y en el inicio del año 2021 disminuye levemente a 10,6% y en el segundo semestre se indica nuevamente un aumento registrándose 11,0% de personas bajo la línea de pobreza. Asimismo la indigencia que en 2019 se encontraba en 0,2%, en el 2020 aumenta a 0,4% y en el 2021 es de 0,3%. Por último, la desigualdad en 2019 a través del índice de Gini corresponde a 0,383, en el 2020 0,387 y en el 2021 0,386 (INE ; 2019 ; 2020 ; 2021 ; 2022).

Si bien en varios indicadores se registran mejoras en el año 2021 (comparándolo con la situación en el 2020), no llegan a revertirse, es decir, no alcanzan a los porcentajes registrados en los años previos al covid-19 y a la gestión del nuevo gobierno central.

En adición se tiene presente la evolución salarial, según el instituto Cuesta Duarte (2021), desde inicios del 2020 atiende una caída del valor real de la remuneración de los trabajadores, y en el 2021 se percibe una profundización de los niveles de pérdida. Se señala que el salario medio nominal ha tenido variaciones que se colocan por debajo de la evolución de la inflación (medida I.P.C). Asimismo, dicha evolución no se relaciona con el recorrido positivo que se percibe en otras variables económicas. Desde el instituto indican que el ajuste de las remuneraciones mínimas, enmarcado en la política pública, es clave para paliar esta situación. De lo contrario, se asiste a una transferencia de recursos desde los trabajadores a los empresarios, acompañado de la disminución del peso de la masa salarial en la economía.

Este deterioro de los indicadores sociales responde no solamente a las consecuencias de la pandemia por el covid-19, sino a cómo fue gestionada por el gobierno central, qué medidas se tomaron y cuáles tantas se optó por no impulsar.

Desde la llegada de la pandemia el gobierno contó con diversos estudios internacionales, en los cuales se brindaron diagnósticos y panoramas indicativos de la realidad, así como recomendaciones y guías sobre cómo abordar la situación en el marco de la situación sanitaria, un ejemplo claro son los artículos de la CEPAL.

Desde éste organismo se subraya la necesidad de impulsar respuestas rápidas y contundentes. Se hace énfasis en un ingreso básico de emergencia, que se podría haber realizado con transferencias monetarias y hubiera posibilitado a las personas satisfacer las necesidades básicas a la vez que sostener el consumo. Asimismo, se destaca la importancia de que las personas administren el dinero, posibilitando cierta planificación y proyección a largo plazo, en este sentido se afirma que estos bonos o tickets alimentarios deben ser complementarios al ingreso mencionado previamente (CEPAL, 2020a 2020b).

Asimismo se accedía fácilmente a investigaciones y artículos de dimensión nacional los cuales también advertían y sugerían líneas de acción para esta coyuntura. Por ejemplo, los documentos del Instituto de Economía y Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Facultad de Ciencias Sociales, así como de autoría individual, entre otros.

Se destaca particularmente la similitud de contexto, planteada por los autores, de la crisis acontecida en el 2002, en ánimo de advertencia respecto a las repercusiones que la del 2020 podría tener ante una falta de acción rápida y contundente. Dando cuenta de que las consecuencias de este tipo de circunstancias, adquieren un carácter duradero y en ocasiones irreversible. Ésta carga cae sobre los hombros de las personas más empobrecidas y vulneradas del país, azotando a clases bajas y haciendo descender a las clases medias (De Rosa, et al., 2020 ; Brum y De Rosa 2020).

Como se señaló en el apartado anterior otro indicador del contexto son los mecanismos desarrollados por la sociedad civil, que a lo largo de éstos años no han parado de trabajar para brindar una solución a la población, ejemplo claro son las ollas y merenderos populares.

Desde la organización Solidaridad Uy (2022) se realiza un informe anual sobre las ollas y merenderos populares. Observando la evolución de las iniciativas se percibe que no varían demasiado cuantitativamente entre marzo del 2021 y 2022. El período de mayor demanda hacia las iniciativas estudiadas es entre junio y agosto del 2021, durante el invierno, y el número más alto de porciones se registra en julio del mismo año.

Además, estudiando el año (de marzo de 2021 a marzo del 2022) se identifica que hay una baja de porciones de 7% en las ollas y un aumento del 1% en los merenderos, entonces a partir de estos datos se considera que la disminución es del 4% (en total). Asimismo se destaca que las ollas sostienen la demanda de personas de todos los rangos etarios, mientras que en los merenderos se percibe mayor participación de niños, niñas y adolescentes. Por último, cabe mencionar que el trabajo no remunerado realizado para llevar adelante tanto ollas como merenderos es realizado por mujeres (Solidaridad Uy, 2022).

En abril del presente año un relevamiento de datos de la Coordinadora Popular y Solidaria indicó que entregan 30.000 porciones más por semana que en el año 2021. En este marco, las referentes de las ollas populares de Montevideo declaran que a pesar de que las necesidades de la población se agravan el apoyo del MIDES es insuficiente y que la tarea es sostenida por el soporte de las vecinas y vecinos (La Diaria, 2022).

Desde la gestión del gobierno, como se señaló en el apartado anterior, se impulsaron medidas a través de las transferencias monetarias, que resultan escasas en el contexto y que como se mencionó, no siempre fueron efectivamente duplicaciones como se anunciaba en las noticias y portales estatales. En este sentido, se concluye que si bien la respuesta del gobierno puede ser catalogada como rápida dista de haber sido contundente, ya que los montos de las transferencias no cubren las necesidades básicas de la población.

De igual manera, es importante tener presente que la única medida innovadora fueron las canastas de emergencia alimentaria. Si se parte de las recomendaciones de la CEPAL, se entiende que éste tipo de herramienta debía ser un complemento a un ingreso básico a la ciudadanía y no prácticamente el único sostén o medida de asistencia ante la crisis.

A su vez, el Programa Oportunidad laboral resultó poco abarcativo si se contrastan los cupos brindados con las cantidades de personas interesadas. En la primera edición se

anotaron 240.000 personas y se brindaron 15.000 puestos de trabajo y en la segunda se inscribieron 160.000 con 10.000 vacantes a disposición.

Teniendo en cuenta las exposiciones anteriores sobre: indicadores sociales, advertencias de estudios nacionales e internacionales y expresiones de la sociedad civil organizada, llama la atención que el gobierno haya impulsado mecanismos que fueron desde el primer momento escasos y que a su vez, según avanzan los años, se van reduciendo -sin percibir una mejora en la situación social-. En este marco, se considera que las medidas que toma el gobierno no se deben a falta de información, ni de conciencia de gravedad del contexto, sino que son coherentes con sus lineamientos y orientaciones ideológicas.

Es de destacar que las medidas que se tomaron para abordar la pandemia fueron posibilitadas a través de un marco institucional conformado previamente, en ese sentido la CEPAL (2021) refiere a una capacidad instalada de protección social.

En la misma línea Filgueira et al. (2021) sostiene que Uruguay contaba con una arquitectura de protección social amplia. Según el autor, se puede afirmar que la cobertura de asistencia fue exitosa partiendo de que muchos trabajadores fueron abarcados por la formalidad, y aquellos inmersos en la informalidad fueron contemplados en las transferencias monetarias ya sea TUS o AFAM.

Sin embargo, en términos de suficiencia para el autor las estrategias distan de ser exitosas, ya que las herramientas brindadas son escasas para satisfacer las necesidades básicas de la población. En este marco, no sorprende la cantidad de ollas populares y mecanismos de solidaridad impulsados desde la sociedad civil para llevar adelante la crisis.

Otro aspecto deficiente refiere al tiempo de respuesta del gobierno y la duración de las estrategias impulsadas, se entiende que no es posible revertir o detener las consecuencias si no se ejecutan intervenciones a tiempo y con las magnitudes necesarias (Salas y Vigorito, 2021).

Si bien las transferencias monetarias y las canastas de emergencia se iban prolongando lo hacían de manera inmediata a través de anuncios impulsados según el gobierno tomaba la resolución, en ese sentido no fueron estrategias duraderas en el tiempo con una prolongación planificada y determinada de antemano. Esto hace que las familias no

puedan considerar un horizonte o perspectiva mínima de proyección haciendo que la incertidumbre prime en lo que refiere a sus necesidades básicas (Filgueira et al., 2021).

Ante el análisis de la evolución de la cobertura de AFAM y TUS se destaca que pese al contexto de crisis socio-económica no aumenta el número de población destinataria de las transferencias monetarias, registrándose una disminución de cantidad de tarjetas y personas que acceden entre marzo y agosto del año 2020 -diferenciándose de la tendencia de aumento del año 2019- (Filgueira et al., 2021 ; Salas y Vigorito, 2021).

En este marco las consecuencias negativas de la administración y gestión del gobierno en materia de asistencia social recaen directamente sobre los sectores más pobres y vulnerados del país.

Además de lo señalado respecto a la insuficiencia y baja calidad de las respuestas del gobierno, se observa una estrategia en cuanto al anuncio de las medidas que van tomando a lo largo de los años. En este sentido, se destaca la instalación de una lógica de “anuncio del anuncio y anuncio de lo anunciado” (Baráibar, 2020, p. 370), ya que a través de comunicaciones constantes el presente gobierno instala una idea de hacerse cargo, sin embargo, éstas no son acompañadas por una acción del estado, siendo gigantesca la brecha entre la problemática social y la respuesta pública (Baráibar, 2020).

Entonces, durante los años 2020 y 2021 se percibe un proceso de aumento de los niveles de pobreza, y si bien los datos más alarmantes se identifican en el primer año, al cierre del siguiente se confirma la tendencia iniciada en el 2020, contemplando que no se revierte la situación previa a la gestión del actual gobierno nacional. Por lo tanto, se confirma la insuficiencia de las políticas implementadas para contener y evitar las repercusiones de la crisis, además se confirma que el aumento de la pobreza sucede en pleno ascenso de la desigualdad y concentración de ingresos, lo cual hace que las consecuencias sean más severas para los sectores más pobres del Uruguay (Instituto Cuesta Duarte, 2021).



## **Consideraciones finales**

Se considera que la crisis socioeconómica desplegada durante la pandemia por el covid-19 y lo que pone de manifiesto es propia de las características y dinámica del sistema capitalista y de los modelos de sociedades implementados en él (Harvey, 2020 ; Svampa, 2020).

En este marco, se entiende que el trabajo y la protección social adquieren potencialidad de oficiar de soportes según las condiciones y características en la que se los configure desde las esferas sociopolíticas. Entonces, podrían proporcionar seguridad y protección si se tiende a articular la dimensión económica y social, sin por el contrario, oponerlas (Castel, 2010).

Esto tiene que ver con concepciones sociales, políticas y culturales sobre el rol del Estado, la legitimidad y el reconocimiento de los derechos sociales. Según éstas nociones es cómo se percibe a la protección (Danani y Hintze, 2011). Teniendo en cuenta estos planteos se considera que desde el gobierno actual se percibe a la protección social en clave de beneficencia y no en pos de la reproducción de la vida y el ejercicio de derechos.

Respecto al marco político-institucional, como se mencionó, la ideología del gobierno actual se enmarca en lineamientos neoliberales. Teniendo en cuenta la tríada del bienestar planteada por Esping Andersen (2000), se considera que los principales ámbitos donde el gobierno espera que la ciudadanía satisfaga sus necesidades son el mercado y la familia.

Esto puede identificarse en los bajos montos de la asistencia que brinda el gobierno actual que pasaría a colocar en las familias la responsabilidad. Retomando a Martínez (2008) se entiende que las familias (y en especial las mujeres) reduciendo su bienestar absorben la carga de las deficiencias del Estado y el mercado para atender las necesidades y configuran mecanismos para enfrentar las situaciones de incertidumbre y riesgo que atraviesan.

El mensaje de “libertad responsable” que se promueve durante la gestión de la pandemia tiende a responsabilizar a las personas por la situación que atraviesan, encontrándose con un Estado que no brinda respuestas sustanciales para paliar las

consecuencias de la crisis socio-económica. De esta manera, quedan librados “a su suerte” asistiendo a mecanismos de individuación social (Merklen, 2013).

Desde la revisión documental realizada al respecto del marco de orientaciones ideológicas del gobierno actual, se puede entender a la pobreza en relación a la incapacidad de las personas de generar recursos necesarios. A su vez, al trabajo se lo explica y atiende desde la reactivación económica, el empoderamiento y mejora en el desarrollo de las personas y el alcance de mayores niveles de libertad. Atendiendo estas concepciones de pobreza y trabajo es clara la exigencia de activación y de la mejora del desempeño individual para asegurar el porvenir (Merklen, 2013).

En la perspectiva de pobreza que transmite el gobierno, se entiende como herramienta fundamental el convencimiento de que los problemas serán vencidos, tiene un efecto de corrimiento del Estado y pone de manifiesto cuestiones abstractas como la “suerte” y la “esperanza”. En este sentido, parecería anular la potencialidad y el rol que tienen las acciones impulsadas a través de las políticas públicas en la atención de las problemáticas sociales.

Este nuevo concepto de pobreza no es coherente con las características de la realidad social, no señala relación con fenómenos más amplios como por ejemplo el desempleo estructural y no dialoga con el contexto económico, político y social actual sino que se centra en las personas y en las familias. A ellas se las motiva a ser “dignas” y tener capacidad y autonomía para desarrollar emprendimientos, aún cuando la coyuntura no responda a éstos. En este sentido, es cuestionable la sustentabilidad y durabilidad de estas estrategias sin un marco general que habilite su desarrollo. De esta manera, se coloca la responsabilidad de paliar la desigualdad y la pobreza en los individuos y en las familias.

Partiendo de la revisión documental y teniendo presente las exposiciones de Dubet (2012) sobre los dos modelos igualdad de oportunidades y posiciones, se considera que desde el presente gobierno se tiene una impronta que se enfoca en la creación de oportunidades. Es decir, pone énfasis en las oportunidades, en que es fácil acceder a ellas y como si estuvieran al alcance de todos/as por igual. Y no se hace referencia a las posiciones ocupadas en el espacio social ni mucho menos a su modificación o a recortar la brecha entre ellas.

Además, como se vio en el apartado III.2 la utilización del lenguaje que se realiza desde el gobierno se podría considerar dentro de la mutación del lenguaje a la que refiere Dubet (2011) donde parecería asistirse a ampliar las representaciones de los grupos y reforzar las discriminaciones, donde tiene lugar el nombramiento a través de palabras o frases como “grupos carenciados” “barrios desfavorecidos” (Dubet, 2011, p. 58).

Atendiendo a la perspectiva de Danani y Hintze (2011) señalada en el primer capítulo se considera a la capacidad de protección como un proceso en sí mismo, en el cual interesan aspectos no sólo cuantitativos sino cualitativos. En este sentido, aunque fueron respuestas relativamente rápidas, en términos de calidad de la satisfacción los mecanismos implementados por el gobierno Multicolor durante la pandemia no son convincentes.

En la misma línea, se identifica de parte del gobierno una concepción de las transferencias monetarias como sinónimo de dependencia y asistencialismo. Hay una deslegitimación hacia ellas como herramienta de asistencia social, percibiéndolas como un problema por un supuesto desaliento al trabajo. Esto da cuenta de una mirada de desconfianza de éstas como parte fundamental y estrategia a impulsar en el marco de la política pública.

En este sentido según Abramo, Cecchini y Morales (2019) es menester para la formulación y ejecución de políticas de inclusión social y laboral derribar la tesis de la “flojera” o “vagancia” como una causa de la pobreza. Si se percibe que es motivo de la pobreza la falta de esfuerzo se está ante una estigmatización de las personas que se encuentran en esa situación. Este tipo de posturas no tienen en cuenta el contexto, la estructura económica y social de la cual son parte a la vez que se los excluye.

Un ejemplo claro en contraposición a esto son los datos mencionados anteriormente (en la parte III.5) acerca de los “Jornales Solidarios”, éstos dan cuenta de que el número de inscriptos supera enormemente los cupos e interpelan la hipótesis de la vagancia y la idea de que las personas en situación de pobreza no desean trabajar o no buscan empleo.

Por último, se concluye que la pandemia hizo evidentes a la vez que agudizó las desigualdades sociales y económicas entre otras problemáticas sociales, que ya tenían lugar previo a la crisis sanitaria y que son propias del sistema en el que estamos inmersos. De esta manera, viene a demostrar la persistencia de problemas sociales que van más allá de las

fronteras y de la capacidad de respuesta de organizaciones nacionales e internacionales. No obstante, muestra la relevancia de una reconfiguración integral donde se logre atender desde lo social, ecológico, sanitario, y económico (Quiroga y Magrini, 2020 ; Svampa y Viale, 2020).

Para concluir esta monografía, se pretende realizar una invitación a pensar qué aprendizajes podemos tomar de los devastadores acontecimientos de los últimos años. Se considera que ante todo constituyen una oportunidad para dar lugar a grandes debates sociales, a re-pensar el sistema económico y social en el que vivimos, preguntarnos qué Estados necesitamos y queremos impulsar y cuáles podrían ser las prioridades a definir y construir en colectivo (Svampa, 2020).

## Bibliografía

- Abramo, L. Cecchini, S. Morales, B. (2019) *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.
- Acosta, Y. Giordano, V. Soler, L. (2016) América Latina: Nuestra. Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano n°36 pp. 1-4. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160805024237/Cuaderno-PCL-N36.pdf>
- Amarante, V. Vigorito, A. (2007) Evolución de la pobreza en el Uruguay 2001-2006. Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Informe+final+pobreza+y+desigualdad.pdf/aecc610e-731b-44fc-a4ce-f6a5124c67c6>
- Ansaldi, W. y Giordano, V. (2006): Crónica del siglo XX. Colección Historia de América Latina. Cap. 4: Las dictaduras institucionales de las Fuerzas Armadas. Ed. Dastin. España, pp. 85-105.
- Ansaldi, W. (2017). Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas. Revista Theomai n°35. Disponible en: [http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero\\_35/2.%20Ansaldi.pdf](http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero_35/2.%20Ansaldi.pdf)
- Antía, F. y Midaglia, C. (2007). Las izquierdas en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Revista uruguaya de Ciencia Política*, vol. 16 (1), pp. 131-157.
- Antía, F. y Midaglia, C. (2011) El sistema de bienestar uruguayo. Entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social. En Idiart, A. (Ed) *Estado benefactor y políticas sociales. Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay* (pp. 22-48). Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.

- Antia, F. Castillo, M. Fuentes, G. y Midaglia, C. (2013). La renovación del Sistema de Protección uruguayo: El desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol.22* (nº2), pp. 171-193.
- Antía, F. (2018). Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, 30(2), 193-235. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4802>
- Antía, F. y Rossel, C. (2021). Políticas de seguridad y asistencia social. En Bidegain, G. Freigedo, M. y Zurbriggen, C. (Coords.). *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 611-632). Montevideo, Uruguay: Udelar FCS-DCP.
- Baráibar, X. (2020) Macro anuncios de micro respuestas: el gobierno multicolor, ante la pandemia (y más allá de ella) en Uruguay. *Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades*. Salvador/Recife, v. 45, n. 250, p. 368-397, mayo/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2020.n250.p368-397>
- Baráibar Ribero, X. (2022). Yo te avisé y vos no me escuchaste: pobreza y desigualdad en tiempos de pandemia en Uruguay. *Propuestas Críticas en Trabajo Social - Critical Proposals in Social Work*, 2(3), 31-50. DOI: 10.5354/2735-6620.2022.63606
- Batthyány, K. y Cabrera, M. (2011) *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo, Uruguay: Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR).
- Bentura, P. (2019). La activación expresión ideológica de la autocracia burguesa. En Vecinday, L. Bentura, P. *Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista* (pp.53-78). Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/27963/1/Intervenciones%20sobre%20la%20pobreza%20en%20el%20Uruguay%20progresista.pdf>
- Brum, M. De Rosa, M. (2020) Estimación del efecto de corto plazo de la covid-19 en la pobreza en Uruguay. Blog del Departamento de Economía, mayo del 2020. Disponible en:

[https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/24083/1/Estimaci%e3%b3n\\_del\\_efecto\\_de\\_corto\\_plazo\\_de\\_la\\_covid-19\\_en\\_la\\_pobreza\\_en\\_Uruguay.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/24083/1/Estimaci%e3%b3n_del_efecto_de_corto_plazo_de_la_covid-19_en_la_pobreza_en_Uruguay.pdf)

Caetano, G. (2017) ¿Milagro en Uruguay? Apuntes sobre los gobiernos del Frente Amplio. *Nueva sociedad*, n° 272 pp. 13-28. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/milagro-en-uruguay/>

Caetano, G. (2019). Las izquierdas y la confusión democrática. *Revista Nueva Sociedad* n° 281. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/las-izquierdas-y-la-confusion-democratica/>

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 vol XXI n°35* pp. 119-146. Disponible en: <file:///C:/Users/59899/Downloads/Dialnet-MercadoDeTrabajoCambioDeGobiernoYCOVID19EnUruguay-7556993.pdf>

Castel, R. y Haroche, C. (2003) *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*. Santa Fe, Argentina: Ediciones Homosapiens. El individuo propietario, pp. 11-34.

Castel, R. (2010) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Canzani, A. Zeballos, C. (2021) Entre el revival, la innovación y el aprovechamiento de las oportunidades: la nueva derecha en Uruguay. *El progresismo y la izquierda ante la nueva derecha: claves para la región*. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/17850.pdf>

Cortes, Rubalcava y Fernández (2014) *Estadística social básica*. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República (Udelar) y Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) Coeditores.

Danani, C. y Hintze, S. (2011) Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En Danani, C. y Hintze, S. (Coords.), *Protecciones y desprotecciones:*

*la seguridad social en Argentina 1990- 2010* (pp. 9-29). Buenos Aires, Argentina: Los Polvorines Universidad Nacional de General Sarmiento.

De Rosa, M. Lanzilotta, B. Perazzo, I. Vigorito, A. (2020) Las políticas económicas y sociales frente a la expansión de la pandemia de COVID-19: aportes para el debate. Blog del Departamento de Economía marzo del 2020. Disponible en: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23910/1/Aportes\\_y\\_a\\_n%c3%a1lisis\\_en\\_tiempos\\_de\\_coronavirus.1.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23910/1/Aportes_y_a_n%c3%a1lisis_en_tiempos_de_coronavirus.1.pdf)

Dubet, F. (2011) *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires, Argentina: Ed. siglo XXI.

Dubet, F. (2012) Los límites de la igualdad de oportunidades. En *Nueva Sociedad* n°239, pp. 42-50. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/los-limites-de-la-igualdad-de-oportunidades/>

Esping Andersen (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A

Filgueira, F. Pandolfi, J. Gómez, E. Cazulo, P. Méndez, G. Carneiro F. Schmidt, N. y Katzkowicz, S. (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*. Disponible en: [https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2021/09/Tercer\\_Reporte\\_UMAD\\_OSEC.pdf](https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2021/09/Tercer_Reporte_UMAD_OSEC.pdf)

Fuentes, G. y Rodríguez Araújo, M. (2021). La reforma de la salud en los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020): del cambio profundo al nuevo statu quo. En Bidegain, G. Freigedo, M. y Zurbriggen, C. (Coords.). *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 585-609). Montevideo, Uruguay: Udelar FCS-DCP.

Gallo, L. (2015). El proceso de reforma de la salud en el Uruguay: Pasado, presente y futuro. *Revista Monitor Estratégico* (n°7), pp. 38-43. Disponible en:



<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/IA/SSA/proceso-reforma-salud-uruguay.pdf>

Grassi, E. y Hintze, S. (2018) Presentación. En Grassi, E. y Hintze, S. (Coords.) *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp. 15-37). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Grassi, E. y Hintze, S. (2018) Transformación del trabajo y de la política social. En Grassi, E. y Hintze, S. (Coords.) *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp. 123-183). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Harvey, D. (1990) *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina. Del fordismo a la acumulación flexible, pp. 164-196.

Harvey, D. (2020) Política anticapitalista en tiempos de coronavirus. Página 79 a 95. En: Sopa de Wuhan. Ed ASPO.

Kessler, G. y Merklen, D. (2013). Una introducción cruzando el Atlántico. En R. Castel, et al. (Ed.), *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* pp. 9-31. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Luna, J. Rovira, C. (2021). Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política vol. 30 n° 1*, pp. 135-154. Recuperado de:

<http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/issue/view/41/RUCP%2030%20%281%29>

Martínez, J. (2008) *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.

Mazzotti, M. Mirza, C. Meléndez, L. Soria, L. (2005) La emergencia social una prioridad nacional. *Revista Regional de Trabajo Social vol. 21 n°34*, pp. 2-9. Recuperado de: <http://www.revistatrabajosocial.com/revista.php?id=34>

- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En R. Castel, et al. (Ed.), *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* pp. 45-86. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Midaglia, C. y Castillo, M. (2010) El significado político del Ministerio de Desarrollo Social, en: Mancebo, M. y Narbono, P. (Coord.), *Reformas del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo Uruguay: Editorial Fin de Siglo CLACSO.
- Midaglia, C. y Castillo, M. (2018) América Latina en el siglo XXI: Avances y retrocesos en las pautas de desarrollo social. *Cuadernos de CEAS Revista crítica de humanidades* n° 245, pp. 660-687.
- Netto, J.P. (2012) Crise do capital e consequências societárias. *Revista Serviço Social e Sociedade* No. 111. São Paulo, Cortez Editora.
- Riero, A. Castro, D. Pena, D. Zino, D. Veas, R. Ceriotti, A. ... Peluffo, A. (2020) Ollas y merenderos populares en Uruguay Tramas para sostener la vida frente a la pandemia. Disponible en: [https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/12/Ollas-y-merenderos-populares\\_Uruguay-2020-1.pdf](https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/12/Ollas-y-merenderos-populares_Uruguay-2020-1.pdf)
- Quiroga, M. Juncos, L. (2020). Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa de Familia. *Polis Revista Latinoamericana* n° 55, pp. 1-23. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/18799>
- Quiroga, M. Magrini, A. (2020) Protestas sociales y cuestión social en América Latina contemporánea. *Revista Temas Sociológicos* n° 27, pp. 275-308. Recuperado de: <http://ediciones.ucsh.cl/index.php/TSUCSH/article/view/2425>
- Salas, G. y Vigorito, A.. Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones.[en línea].Blog del Departamento de Economía, 26 marzo 2021. Disponible

en:[http://fcea.edu.uy/images/dto\\_economia/Blog/Pobreza\\_y\\_desigualdad\\_en\\_Uruguay\\_v2.pdf](http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Pobreza_y_desigualdad_en_Uruguay_v2.pdf)

Svampa, M. (2020) Reflexiones para un mundo post-coronavirus. Página 17 a 38. En: La Fiebre. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia. Ed ASPO.

Svampa, M y Viale, E. (2020). Hacia un gran pacto eco social y económico. En A. Grimson (Ed.), El futuro después del COVID-19 (pp. 97-104). Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en <https://www.revistaanfibia.com/green-new-deal/>

Valles, M. (1999) *Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, España: Editorial Síntesis S.A

Vecinday, L. (2019). Algunas claves para interpretar el papel y los sentidos de la política socio asistencial del siglo XXI. En Vecinday, L. Bentura, P. *Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista* (pp. 29-52). Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/27963/1/Intervenciones%20sobre%20la%20pobreza%20en%20el%20Uruguay%20progresista.pdf>

Adaptado de Zanatta, L. El nuevo siglo, entre el futuro y el déja vu [en línea] EN: Zanatta, L. Historia de América Latina. De la Colonia al siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012. pp. 253 – 282. Excepción al derecho de autor prevista en el inciso 12 del artículo 45 de la Ley 9.739 (Uruguay)

## Fuentes documentales

Canastas UY (2022). Disponible en: <https://www.canastas.uy/>

Comisión Económica para América Latina. (2020a). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID – 19. Efectos económicos y sociales. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

Comisión Económica para América Latina. (2020b). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID – 19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014) *Panorama Social de América Latina*, 2014. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729_es.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016) *Panorama Social de América Latina*, 2015. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017) *Panorama Social de América Latina*, 2016. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567_es.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021) *Panorama Social de América Latina*, 2020. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf)

Coalición Multicolor (2019) *Compromiso por el país*. Disponible en: <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>

Decreto n° 104/019. Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2019). Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/104-2019/19>

Instituto Cuesta Duarte (2021) *Aproximación a los impactos del desarrollo de la crisis sanitaria en el mercado de trabajo uruguayo*. Disponible en:

<https://www.cuestaduarde.org.uy/documentos/aproximacion-los-impactos-del-desarrollo-de-la-crisis-sanitaria-en-el-mercado-de-trabajo>

Instituto Nacional de Estadística (2022) *Actividad, Empleo y Desempleo. Total Nacional. Series Vigentes. Tasa de Empleo por área geográfica.* Disponible en: [https://www.ine.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=764f1c52-eab3-466e-90c7-3f7ad1d0ef44&groupId=10181](https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=764f1c52-eab3-466e-90c7-3f7ad1d0ef44&groupId=10181)

Instituto Nacional de Estadística (2022). *Actividad, Empleo y Desempleo. Total Nacional. Series Vigentes. Tasa de desempleo por área geográfica.* Disponible en: [https://www.ine.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=04cfc08e-4080-41e5-870d-560daaccf347&groupId=10181](https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=04cfc08e-4080-41e5-870d-560daaccf347&groupId=10181)

Instituto Nacional de Estadística (2006) *Pobreza y desigualdad en Uruguay, 2006.* Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Informe+pobreza+y+desigualdad.pdf/2a797c4b-fec4-410e-bd7e-da7a57841112>

Instituto Nacional de Estadística (2019) *Boletín Técnico. Actividad, empleo y desempleo*  
Recuperado de: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH++Mayo+2019/c3d28198-e147-46b1-89ed-c0887c8dd633>

Instituto Nacional de Estadística (2019) *Índice de Gini, por año, según área geográfica - personas. Series históricas.* Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/web/guest/linea-de-pobreza>

Instituto Nacional de Estadística (2022) *Indicadores de la distribución del ingreso.* Disponible en: [https://www3.ine.gub.uy/boletin/desigualdad\\_informe\\_marzo22.html#:~:text=El%20coeficiente%20de%20Gini%20tuvo,del%20a%C3%B1o%202019%20\(0%2C383\).](https://www3.ine.gub.uy/boletin/desigualdad_informe_marzo22.html#:~:text=El%20coeficiente%20de%20Gini%20tuvo,del%20a%C3%B1o%202019%20(0%2C383).)

Instituto Nacional de Estadística (2019) *Tasa de desempleo. Series históricas.* Disponible en <https://www.ine.gub.uy/web/guest/actividad-empleo-y-desempleo>

Instituto Nacional de Estadística (2020) *Boletín Técnico. Estimación de la pobreza*  
Recuperado de:

<https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+m%C3%A9todo+de+ingreso+2019/c0c832b4-7e5c-4c2a-92e9-7ea69a75e92a#:~:text=El%20total%20de%20hogares%20bajo%20la%20l%C3%ADnea%20de%20pobreza%20>

Instituto Nacional de Estadística (2021) *Boletín Técnico. Estimación de la pobreza*  
Recuperado de:

[/https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Pobreza0321/c18681f1-7aa9-4d0a-bd6b-265049f3e26e](https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Pobreza0321/c18681f1-7aa9-4d0a-bd6b-265049f3e26e)

Instituto Nacional de Estadística (2022) *Boletín Técnico. Estimación de la pobreza por el método de ingreso.* Recuperado de:

[https://www3.ine.gub.uy/boletin/informe\\_pobreza\\_2021.html](https://www3.ine.gub.uy/boletin/informe_pobreza_2021.html)

Instituto Nacional de Estadística (2021) *Boletín Técnico. Actividad, empleo y desempleo*  
Recuperado de:

<https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Empleo+Mayo+2021/02f6f54b-977f-4c74-b078-94d60f251fba>

La diaria política (29 de abril del 2022). Red de ollas y merenderos del cerro se movilizó “contra el hambre y la carestía”. *La Diaria*. Recuperado de:  
<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/4/red-de-ollas-y-merenderos-del-cerro-se-movilizo-contr-el-hambre-y-la-carestia/>

Ley n° 17.866 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2005).  
Disponible en:

[https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005#:~:text=Cr%C3%A9ase%20la%20%22Direcci%C3%B3n%20Nacional%20de,Inciso%2009%20del%20Presupuesto%20Nacional\).](https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005#:~:text=Cr%C3%A9ase%20la%20%22Direcci%C3%B3n%20Nacional%20de,Inciso%2009%20del%20Presupuesto%20Nacional).)

Ley n° 17.869 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2005).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17869-2005/3>

- Ley n° 18.131 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2007).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/276-2007>
- Ley n° 18.161 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2007).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18161-2007>
- Ley n° 18.211 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2007).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18211-2007/61>
- Ley n° 18.227 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2007).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18227-2007/1>
- Ley n° 18.487 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2009).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18487-2009/1>
- Ley n° 18.508 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2009).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18508-2009>
- Ley n° 18.566 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2009).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18566-2009>
- Ley n° 18.829 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2011).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18829-2011/12>
- Ley n° 18.987 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2012).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18987-2012>
- Ley n° 19.075 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2013).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19075-2013>
- Ley n° 19.133 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2013).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19133-2013>
- Ley n° 19.353 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2015).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19353-2015>
- Ley n° 19.580 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2018).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>

Ley n° 19.684 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2018).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19684-2018>

Ley n° 19.874 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2020)  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19874-2020>

Ley n° 19.952. Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (2021).  
Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19952-2021>

Ley n°19.924 Presupuesto Nacional 2020 - 2024 Ministerio de Economía y Finanzas.  
Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/presupuesto2020-2024>

Ministerio de Desarrollo Social (2020). *Aumentos por única vez de montos en Tarjeta Uruguay Social y Asignaciones Familiares del Plan de Equidad*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/aumento-s-unica-vez-montos-tarjeta-uruguay-social-asignaciones-familiares>

Ministerio de Desarrollo Social (2021). *Duplicación de Asignaciones Familiares - Plan de Equidad*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/duplicacion-asignaciones-familiares-plan-equidad>

Ministerio de Desarrollo Social (2022). *Gobierno definió la continuidad de la canasta de emergencia hasta el mes de julio para beneficiarios con menores a cargo*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/gobierno-definio-continuidad-canasta-emergencia-hasta-mes-julio-para>

Ministerio de Desarrollo Social (2021). *MIDES comenzó proceso para que TUS se utilice únicamente en alimentos y productos de primera necesidad*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/mides-comenzo-proceso-para-tus-se-utilice-unicamente-alimentos-productos>

Ministerio de Desarrollo Social (2020). *Nuevo refuerzo de Asignación Familiar Plan de Equidad y de Tarjeta Uruguay Social*. Disponible en:



<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/nuevo-re-fuerzo-asignacion-familiar-plan-equidad-tarjeta-uruguay-social>

Ministerio de Desarrollo Social (2021). *Solicitud de canasta de Emergencia Alimentaria*.

Recuperado de:

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/solicitud-canasta-emergencia-alimentaria>

Ministerio de Desarrollo Social (2022). *Tarjeta Uruguay Social*. Visitado el 14/7/2022.

Disponible en:

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/tarjeta-uruguay-social>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2022) *Programa Oportunidad Laboral*.

Recuperado de:

<https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/programa-oportunidad-laboral>

Partido Nacional (2019). *Lo que nos une. Programa de gobierno 2020-2025*. Disponible en:

[https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/programas\\_gobierno\\_2015\\_2020](https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/programas_gobierno_2015_2020)

Sitio Oficial de la República Oriental del Uruguay (2021). *Programa Oportunidad Laboral*.

Recuperado de:

<https://www.gub.uy/comunicacion/publicaciones/programa-oportunidad-laboral>

Solidaridad Uy (2022) *Situación de ollas y merenderos populares en Uruguay Informe anual*

2021-2022. Recuperado de:

<https://es.scribd.com/document/590082178/Informe-2021-2022-Solidaridad-uy>

Uruguay Presidencia (2021). *En 2020 el Fondo Coronavirus invirtió unos 625 millones de dólares en la emergencia sanitaria*. Disponible en:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/2020-fondo-coronavirus-invertio-625-millones-dolares-emergencia-sanitaria>

## Anexo

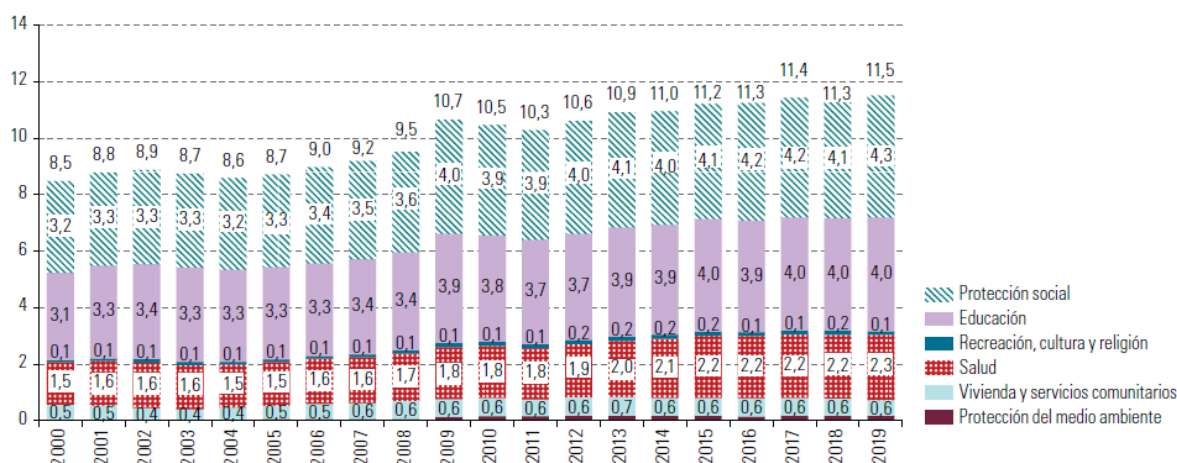
### Gráficos

#### Gráfica I

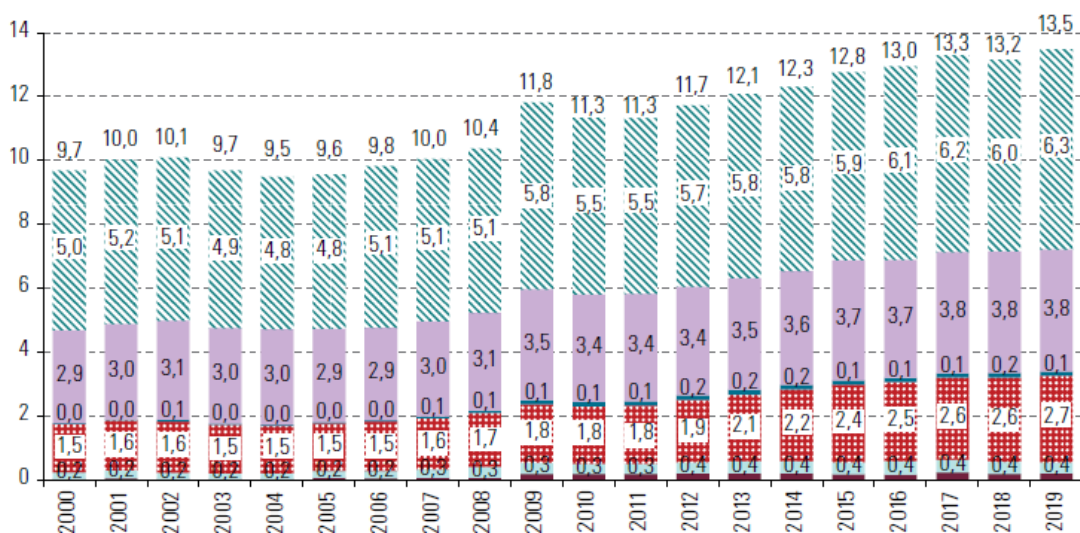
América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2019<sup>28</sup>

(En porcentajes del PIB)

A. América Latina (17 países)

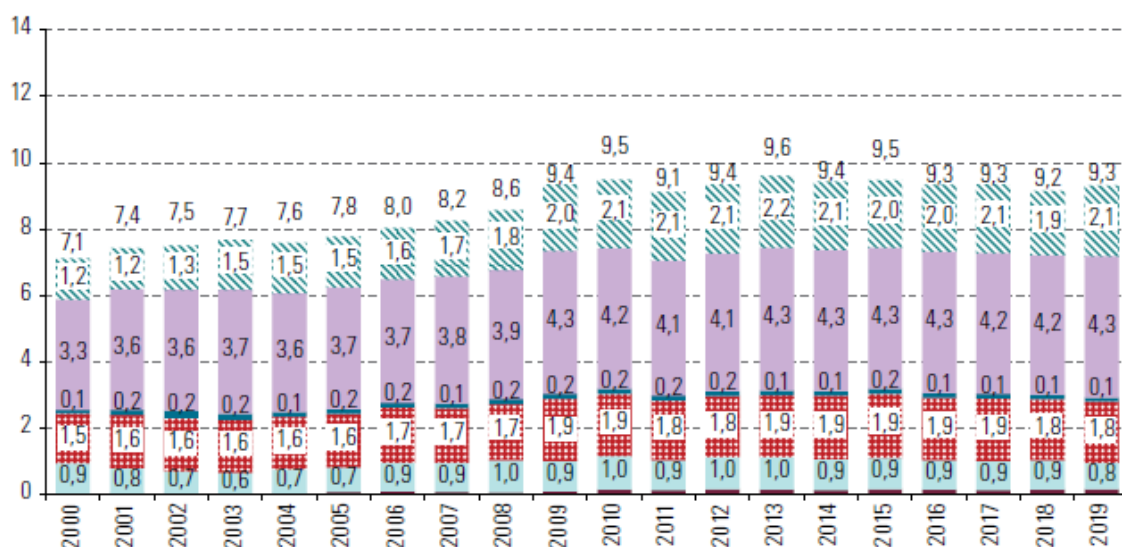


B. América del Sur (9 países)

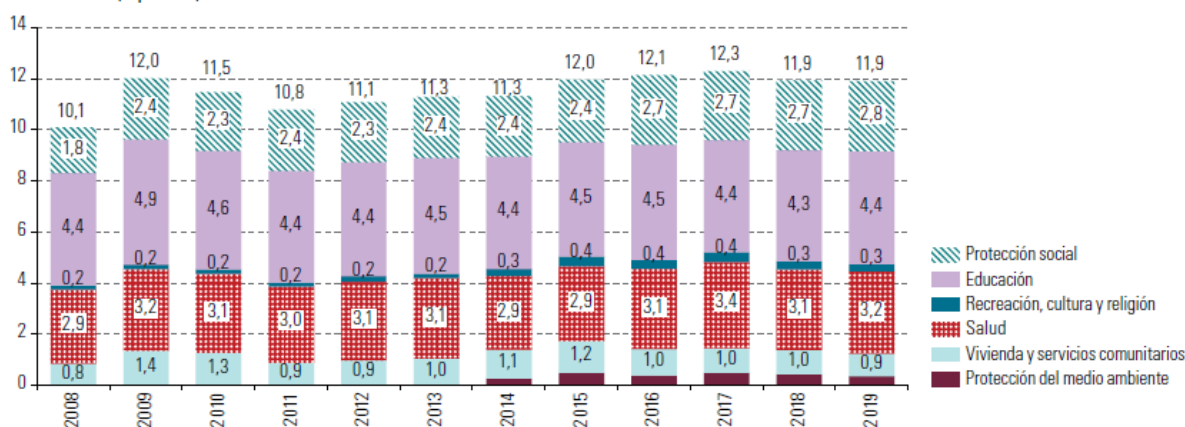


<sup>28</sup>Los promedios de América Latina (véase el subgráfico A) corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos (véanse los subgráficos B y C): nueve de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe (véase el subgráfico D) se incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago).

### C. Centroamérica, México y República Dominicana (8 países)



### D. El Caribe (5 países)



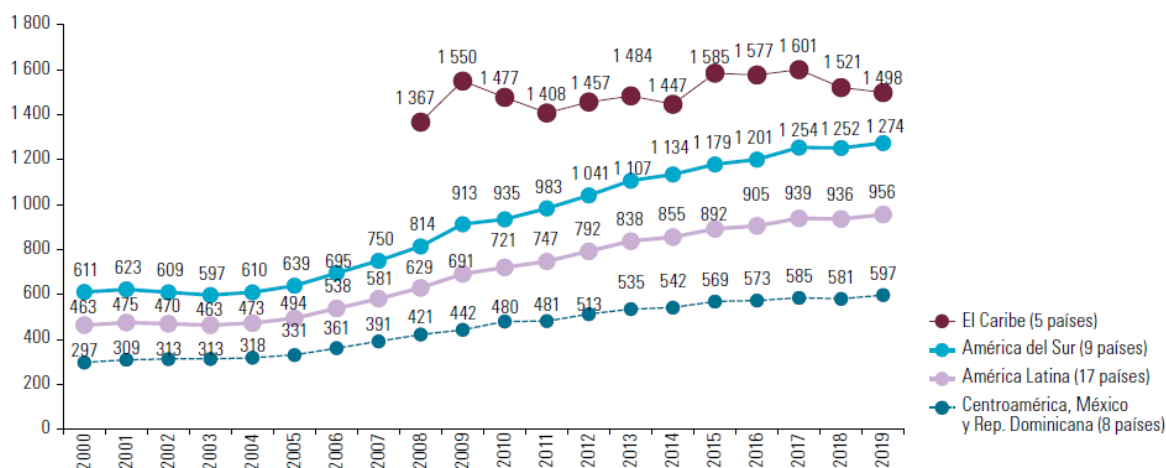
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021).

## Gráfica II

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2019<sup>29</sup>

(En dólares de 2010 a precios constantes)

<sup>29</sup> Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos: nueve de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe se incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago).

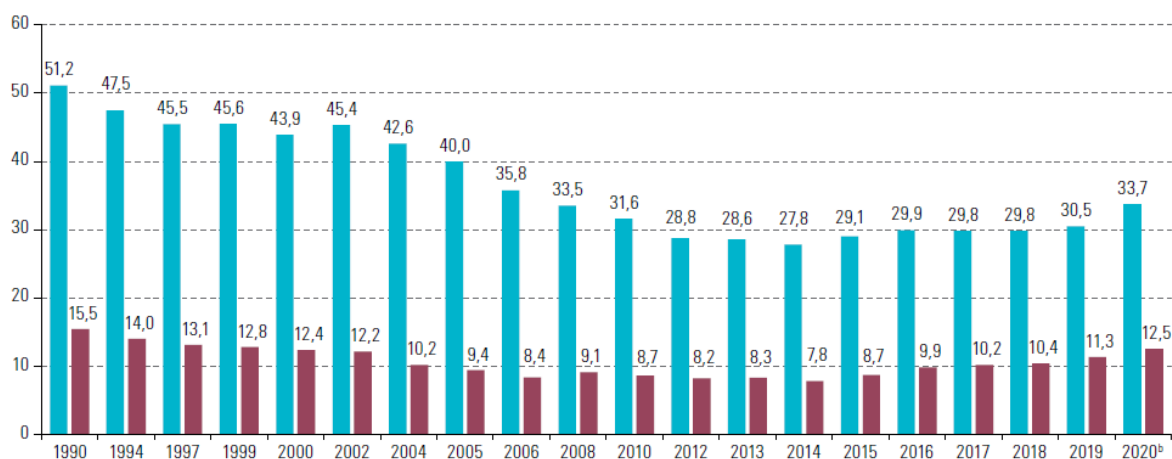


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021).

### Gráfica III

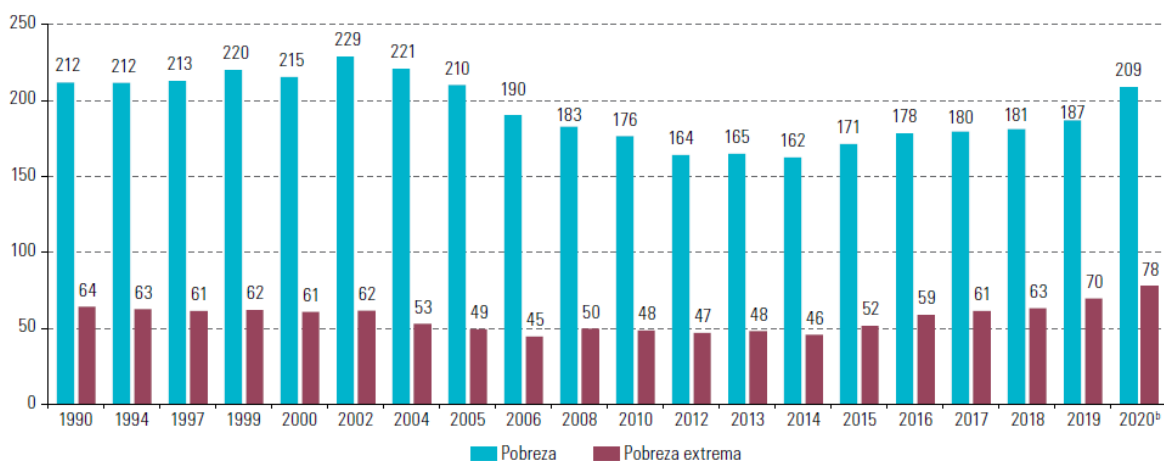
América Latina (18 países<sup>30</sup>): personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 1990-2020 (En porcentajes y millones de personas).

A. En porcentajes



<sup>30</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

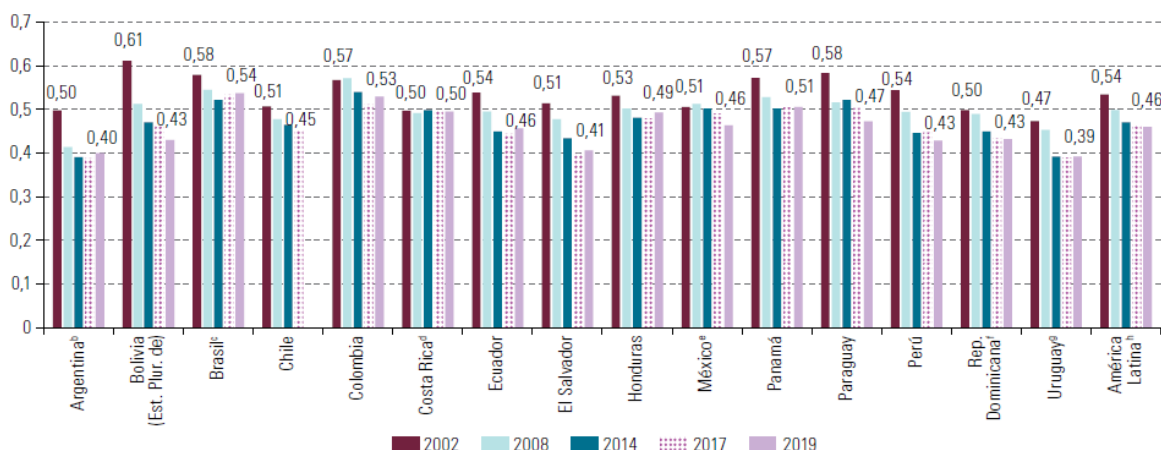
B. En millones de personas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021).

### Gráfica IV

América Latina (15 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2019.



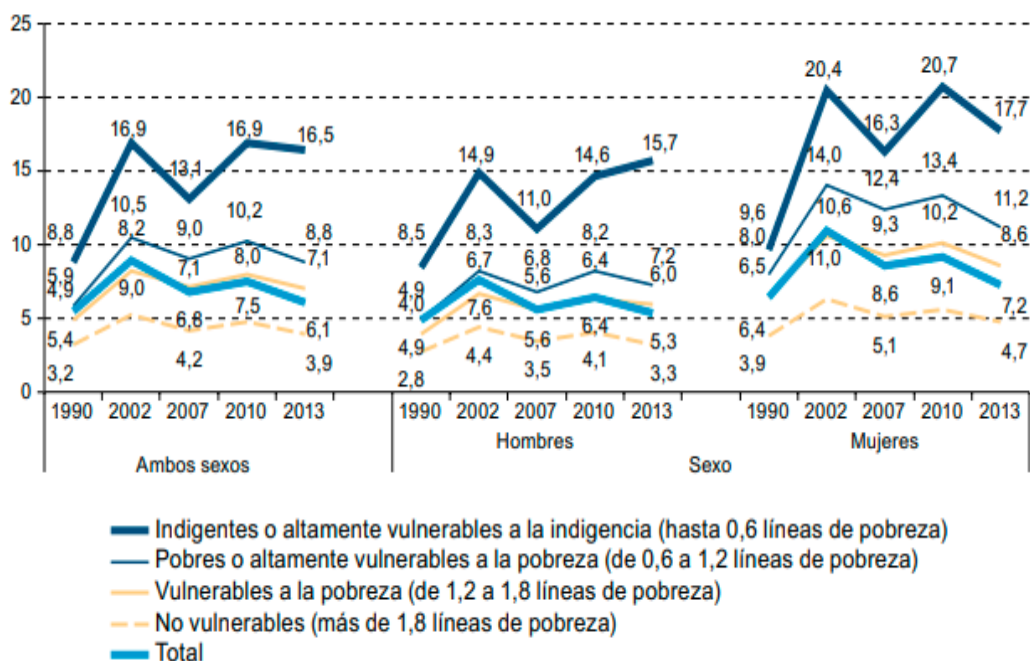
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021).

### Gráfica V

América Latina (18 países): Tasas de desempleo, según sexo y situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, 1990-2013<sup>31</sup>.

(En porcentajes de la población de 15 años y más)

<sup>31</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú, la República Dominicana, el Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de). El promedio ponderado de 2010 no incluye a Guatemala. En los datos de 2013 no se incluye a Guatemala, a Honduras ni a Nicaragua.



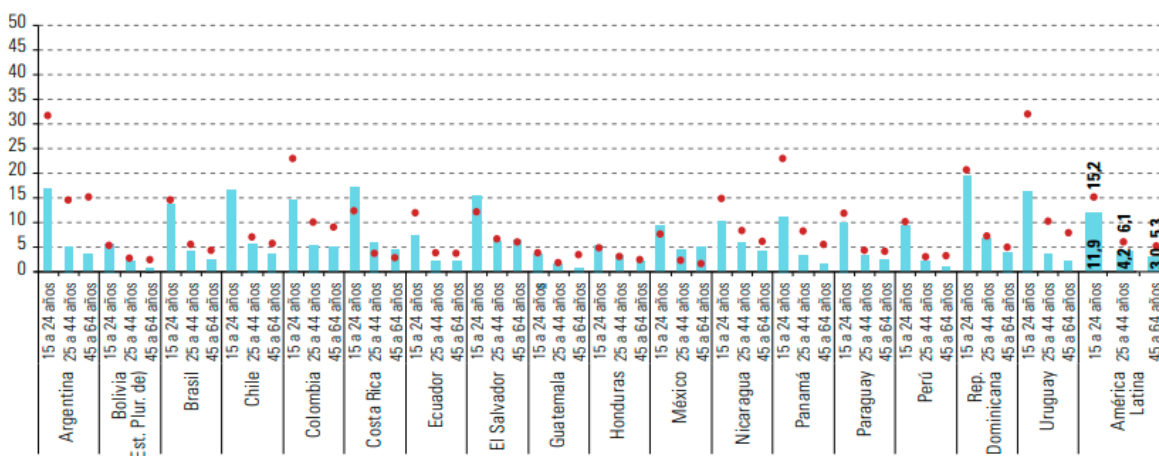
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016).

## Gráfica VI

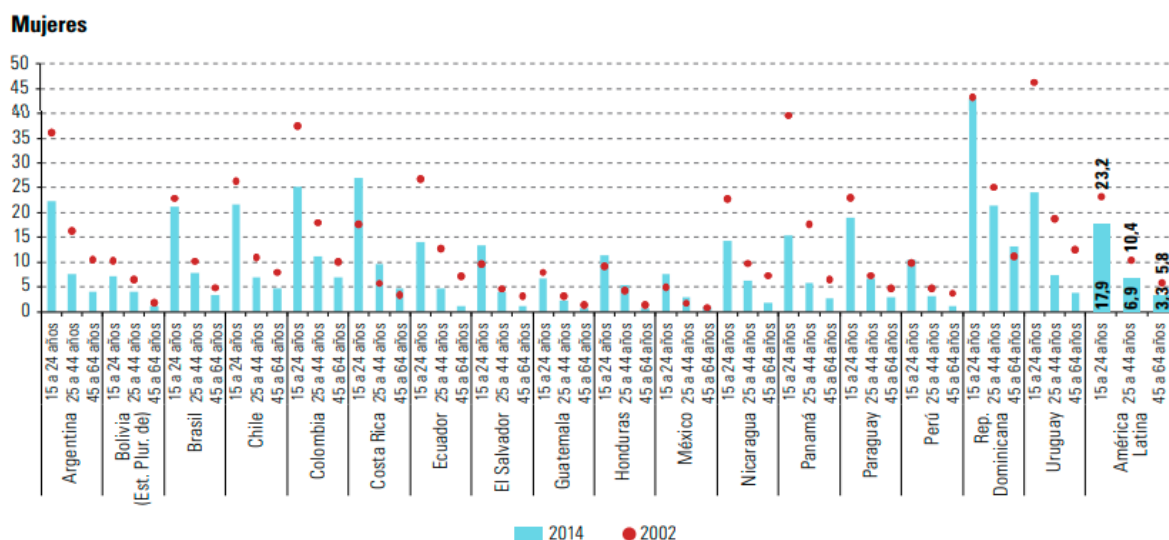
América Latina (17 países): tasa de desempleo por sexo, tramo de edad y zona de residencia, alrededor de 2002 y 2014<sup>32</sup>

(En porcentajes)

### A. Total Nacional Hombres



<sup>32</sup> Promedio simple de los países (CEPAL, 2017).

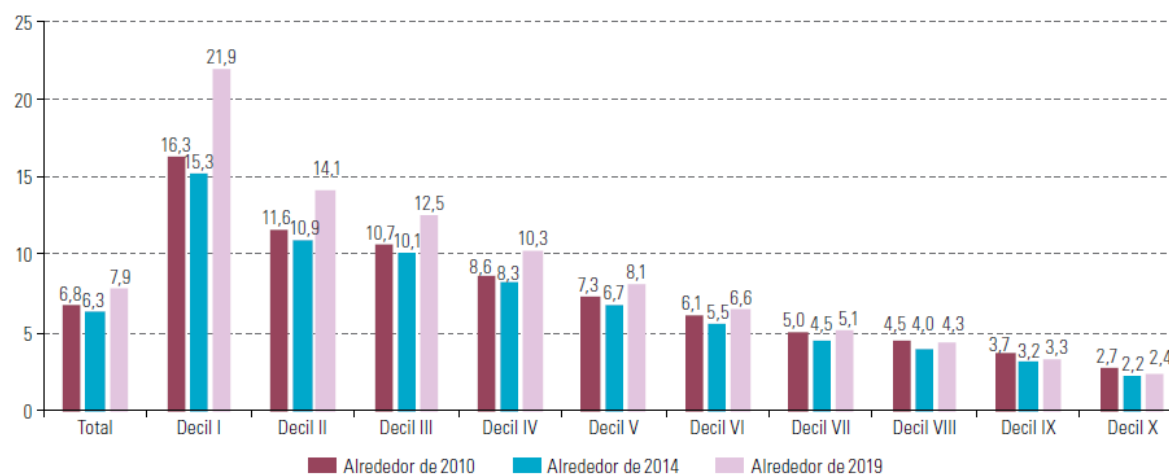


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017).

### Gráfica VII

América Latina (15 países<sup>33</sup>): tasa de desocupación entre las personas de 15 años y más, por deciles de ingreso per cápita, alrededor de 2010, 2014 y 2019.

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021).

### Tabla I

<sup>33</sup> Promedio ponderado de los siguientes países. Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Brecha entre el sector no vulnerable y el sector altamente vulnerable alrededor de los años 2002 y 2013 respecto a la tasa de desempleo

	<b>Alrededor del 2002</b>	<b>Alrededor del 2013</b>
<b>Altamente vulnerables</b>	16,9%	16,5%
<b>No vulnerables</b>	5,0%	3,9%
<b>Brecha</b>	11,9%	12,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de CEPAL (2015).

### **Tabla II**

Brecha entre el decil I y X de ingreso per cápita de tasa de desocupación de personas de 15 años en adelante, para los años 2010, 2014 y 2019.

<b>Año</b>	<b>Decil I</b>	<b>Decil X</b>	<b>Brecha</b>
2010	16,3%	2,7%	13,6%
2014	15,3%	2,2%	13,1%
2019	21,9%	2,4%	19,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de CEPAL (2021).