UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Licenciatura en Trabajo Social

Monografía final

Reflexiones sobre las políticas de transferencias de renta condicionadas en Uruguay durante la crisis sociosanitaria (2020-2021).

Una mirada en clave de género

Melisse Fernanda Tort Ceballes

Tutora: Yoana Carballo

Montevideo, Uruguay
2024

Agradecimientos

Por un camino que me permití explorar y elegir como carrera profesional, en primer lugar, agradecerme a mí misma.

Agradezco a mi familia, que, a pesar de la distancia, ha sabido darme fuerzas en este transitar.

Lita, Rodrigo, Juan Gabriel y Gustavo, mi hogar, mi refugio, donde vuelvo cada vez que necesito impulso.

Pablo, compañero y sostén en todas las horas.

Agradezco a mis amigas, pilar fundamental en todos los tiempos, son magia y ellas lo saben.

Agradezco a Yoana, tutora y guía de este trabajo, siempre desde el entendimiento y el fortalecimiento como futura colega.

Magia es el camino que elegimos transitar.

Resumen

El presente documento constituye el proyecto de monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (UdelaR).

Este trabajo busca ahondar sobre la discusión en torno a la perspectiva de género y su relevancia en las políticas sociales, específicamente aquellas de corte asistencial que se gestionan actualmente en nuestro país.

De esta forma, se realiza un breve recorrido sobre lo que han sido las Políticas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTRC) en la región y, específicamente, en el Uruguay en las últimas dos décadas. Asimismo, se explica cómo el paquete de políticas focalizadas, herramienta creada en un contexto de auge del neoliberalismo, al día de hoy, debería ponerse bajo la lupa en cuanto a su efectividad para resolver los problemas asociados a la pobreza de la población destinataria

El análisis se centra específicamente en las PTRC que se ejecutaron durante la emergencia sociosanitaria y cómo estas repercuten sobre las desigualdades de género. La discusión se dará desde la literatura de referencia en el campo y fuentes secundarias que permiten sumar sobre dicha discusión.

En suma, entender el curso que han tomado las políticas sociales, es entender que si bien las mismas han logrado —en los diferentes contextos sociohistóricos—, gestionar la pobreza extrema e indigencia, no sucede lo mismo con las brechas de desigualdad de género preexistentes. Los ingresos, las horas dedicadas al trabajo asalariado y al trabajo no remunerado, las posibilidades de acceder a mayores índices de seguridad o protección social, se entienden andamiajes necesarios para una mayor autonomía de las mujeres, y sus posibilidades de participación en las distintas esferas de la sociedad, en definitiva, para gozar del ejercicio pleno de ciudadanía.

Tabla de contenido

Introducción ..…… 1

Metodología ……..…… 4

Antecedentes ……..……... 5

Capítulo I

1. **Referencias conceptuales**

1.1 Políticas sociales y su confluencia en la cuadratura Estado, mercado, familia y género… 7

1.2 PTRC, trayectoria en la región y su implementación en Uruguay ……10

1.3 PTRC la nueva matriz de protección social …….. 14

Capítulo II

2. **Políticas sociales bajo la lupa de la equidad**

2.1 *Género*. Alcances en el pensar/ejecutar de las políticas sociales ……. 18

2.2 Promoción de la equidad de género en las políticas públicas locales …….. 20

2.3 Tensiones y contradicciones latentes …… 23

2.4 Fundamentos que sustentan el uso de políticas asistenciales en claves de género ……... 25

Capítulo III

3. **Género y emergencia sociosanitaria**

3.1 Particularidades del caso uruguayo …….. 29

3.2 Políticas sociales con perspectiva de género en el Uruguay actual …….. 31

3.3 Reflexiones de las medidas AFAM-PE, TUS sobre la población receptora:

Mujeres ……..…… 33

4. **Reflexiones finales** ……. 36

5. **Bibliografía** …… 40

Introducción

Este trabajo busca profundizar sobre la perspectiva de género en el debate de las actuales políticas sociales en nuestro país, específicamente las referidas a las políticas de transferencias de rentas condicionadas (PTRC) a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (Mides).

Por parte del gobierno actual en Uruguay, este tipo de políticas fueron jerarquizadas como medidas para contener los efectos de la emergencia sociosanitaria sobre la población en condiciones de pobreza, que, a partir de 2020 afectaba no solo al país sino también a la región y al mundo.

El interés por la temática surge ese mismo año a raíz de comenzar a trabajar en un centro 24 horas, perteneciente al Programa Atención a la Situación de Calle (PASC) en la órbita de Mides. En dicho centro, residen adultas con niños, niñas y adolescentes (NNA) a cargo. Así, desde el saber académico y la trayectoria laboral adquirida, se problematiza sobre la perspectiva de género a la hora de desarrollar y/o ejecutar políticas públicas de corte asistencial dentro de la órbita del Estado, el rol del Trabajo Social y los efectos en la población destinataria de este tipo de políticas.

Recuperar la trayectoria de las políticas sociales —específicamente de las PTRC—, posibilita la problematización de la suficiencia y/o insuficiencia para resolver los problemas que busca atender, así como pensar la sobrecarga en términos de género de lo que implica la superación de la pobreza de mujeres con niños, niñas y adolescentes (NNA) a cargo en contextos de vulnerabilidad, desigualdad en el mercado laboral, entre otros asuntos como sus implicancias en términos de sobrellevar los riesgos a los que se ven expuestas constantemente. En este sentido, se busca reflexionar sobre el alcance en términos de asistencia social, seguridad y protección que tienen las prestaciones: Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE) y Tarjeta Uruguay Social (TUS).

Los programas mayormente utilizados para contener los efectos de la emergencia sociosanitaria con respecto a prestaciones sociales fueron:

i- Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE): transferencia monetaria mensual que se otorga a NNA que integran hogares en condiciones de pobreza, así como aquellos internados en régimen de tiempo completo en establecimientos del INAU; ii- Tarjeta Uruguay Social: programa que otorga una transferencia monetaria a los hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica para mejorar su acceso a alimentos y bienes de primera necesidad; iii- Canasta Emergencia Alimentaria: transferencia monetaria dirigida a personas sin empleo formal y ninguna prestación por parte del

> Estado, como forma de amortiguar la crisis económica tras la llegada del coronavirus al país (De Rosa y Brum, 2020, p.3).

En lo que refiere al género y el mercado laboral, los estudios señalan que, durante el año 2020, Uruguay cuenta con una participación de 51,6 % para las mujeres, y de 66,2 % para los hombres. Sin embargo, cuando se observa el porcentaje de jefaturas por género en hogares pobres, la masculina es de 6,3% y asciende a 10 % para aquellos con jefatura femenina (Inmujeres-Mides, 2020, p.8)

Para el año 2020, comienzo de la emergencia sociosanitaria, las personas bajo la línea de pobreza se ubican en un total de 11,6% en nuestro país, aproximadamente 66.000 personas más que en el año 2019, cuando el porcentaje era de 8,8% (Instituto Cuesta Duarte, 2022, p.4). Si se le agrega que la incidencia de la pobreza en hogares con jefatura masculina para el año 2019 era de 4,5% y escala a 5,8% en el 2021, y para aquellos hogares con jefatura femenina era de 7,5% en el año 2019 y alcanza el 9,1 % en el 2021, se puede profundizar aún más en el debate de cómo repercuten las medidas tomadas según las desigualdades en torno al género, y el peso que han tenido las PTRC en aquellos hogares con mayor vulnerabilidad socioeconómica (INE, 2020; INE, 2021)

A cuatro años de haberse desatado la crisis sociosanitaria por COVID-19, surgen las siguientes interrogantes: ¿Qué sucede con la perspectiva de género a la hora de pensar los programas de transferencias como mecanismo de reducción de las desigualdades preexistentes? ¿Son los montos transferidos un mecanismo efectivo de combate a la pobreza de las mujeres y familia a cargo? ¿Son herramientas que posibilitan mayores grados de autonomía en las mujeres en tiempos de crisis?

Se entiende como tarea necesaria cuestionar los mecanismos de intervención que se están utilizando en las últimas décadas con respecto a los sectores más empobrecidos, en términos de pensar prestaciones en consonancia con la realidad actual, así como el rol que se ocupa como profesionales a la hora de crear y pensar políticas públicas. Como sostiene Aguilar (1992),

> (...) una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No solo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con otros actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones [...]. Es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a

> adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores [...]. La política es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comparta y, en consecuencia, e) los hechos reales que la acción colectiva produce (p.25).

Teniendo en cuenta lo referido, el objeto de estudio del presente trabajo se enfoca en reflexionar acerca de cómo dialogan las PTRC con las desigualdades de género.

Por consiguiente, las preguntas que orientan este documento son las siguientes:

¿Los programas mencionados anteriormente son un medio de construcción de ciudadanía y equidad? ¿Permiten la reducción de desigualdades y la generación de valores igualitarios? ¿Son las PTRC, en sí mismas, respuesta a los nuevos riesgos o situaciones que exacerbó la pandemia, entendidos estos como aislamiento, situaciones de violencia dentro del ámbito privado, desmantelamiento de la economía familiar o debilitamiento de la inserción en el mercado laboral formal para las mujeres? ¿0 se trata acaso de la reproducción de una matriz de protección social ya agotada?

De estas preguntas, se desprenden los siguientes objetivos:

Objetivo general: Analizar desde una perspectiva de género la inscripción de las PTRC en la matriz de protección social actual en Uruguay, y especialmente su resonancia durante la emergencia sociosanitaria.

Objetivos específicos:

- Describir la trayectoria de los programas de transferencia en la región y su resonancia con el caso uruguayo.
- Identificar los fundamentos que sustenta este tipo de políticas en la gestión de la pobreza en el Uruguay actual.
- Presentar los puntos críticos de estas políticas desde una perspectiva de género con relación a los efectos sobre el rol de la mujer.

Metodología

La siguiente investigación sigue un enfoque cualitativo de tipo exploratorio, entendiendo que,

> (...) los investigadores cualitativos suelen recoger múltiples tipos de datos, como entrevistas, observaciones y documentos, más que confiar en una fuente única. Luego evalúan toda la información, le dan sentido y organizan en categorías o temas que atraviesan todas las fuentes de datos (Batthyány y Cabrera, 2011, p.78).

Por otra parte, este documento se sustenta en la revisión y el análisis de documentos y aportes teóricos que dan cuenta del desarrollo y el proceso histórico que ha transitado la categoría *género* a la hora de transversalizar las políticas sociales, específicamente PTRC, en las dos últimas décadas en Uruguay. Las fuentes documentales tenidas en cuenta corresponden a organismos estatales nacionales, como Mides, Instituto Nacional de Estadística (INE), Universidad de la República (Udelar), tal como de organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas y la referente en la temática de género (ONU y ONU Mujeres).

Asimismo, con el fin de profundizar en la discusión, se analiza información estadística, recabada de fuentes secundarias, que dan cuenta de las disparidades en porcentajes, horas, o montos monetarios que hacen a las desigualdades que se estudian en este trabajo. Los datos recabados provienen de organismos como Facultad de Ciencias Económicas, Instituto Nacional de Estadística, de la misma manera que la información obtenida a través de rendición de cuentas y Balance Presupuestal para el año 2022.

El análisis de documentos institucionales no es una mera formalidad, así como menciona Corbetta (2007), “en la esfera pública de todas las sociedades se produce una infinidad de documentos, que permanecen como huellas de esa cultura y que pueden servir de documentación para el investigador social” (p.389).

Por último, vale la pena mencionar que, si bien se logra recabar la documentación necesaria para llevar adelante la presente investigación, ésta resulta de una dificultosa búsqueda, dada la escasa información disponible, especialmente de organismos estatales en lo que refiere al año 2020, pudiendo contrarrestar esa falta con publicaciones posteriores, como estudios realizados en el marco de la Udelar.

Antecedentes

A continuación, se presentan los antecedentes que permiten ser referencias directas para el presente estudio; ampliando la discusión, generando nuevas interrogantes, al igual que cuestionando el discurso en cuanto a la perspectiva de género, en la órbita de las políticas públicas.

En el año 2012, Battyány junto a Dede llevan adelante un análisis y monitoreo del *Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos* (PIODNA). Este significó un marco legal y una herramienta estratégica para la transversalización de género y de derechos en distintas áreas de las políticas públicas. El objetivo fue identificar los avances y las dificultades de esta herramienta para el adelanto de las políticas de género.

Dichas autoras dirán al respecto:

> Ni el Estado ni las políticas son neutrales sino reflejan y reproducen valores, normas y sesgos vigentes en la sociedad en la que están inmersas, incluyendo las percepciones acerca de lo femenino y lo masculino, la inclusión y abordaje de la igualdad de género han estado enmarcados y condicionados por la evolución de las tendencias globales y regionales respecto al paradigma de desarrollo económico y social, al papel y aporte femenino a dicho desarrollo, a los avances en materia de derechos de las mujeres, al propio concepto de género y, por supuesto, al proyecto político de cada país (Battyány y Dede, 2012, p.9).

En el año 2014, Mariatti presenta su tesis de maestría *Política Social y Despolitización. Un estudio de caso en el Ministerio de Desarrollo Social y los Programas de transferencia de renta condicionada*, en la cual reflexiona sobre el protagonismo de una perspectiva política en la política social profundamente despolitizante, que "centraliza y tecnocratiza" las decisiones que asignan recursos e individualiza las explicaciones sobre la "cuestión social" como problemas personales (p.14).

Carballo (2021), por su parte, presenta su tesis de maestría *Saberes y capacidades estatales en el campo social. El papel de los organismos multilaterales en la producción de conocimiento sobre la política socioasistencial en el Uruguay de la era progresista (2005-2015),* donde despliega un recorrido interesante para sumar a esta investigación: "La política socioasistencial mostró que, a pesar de las mejoras en los indicadores de pobreza en los primeros años del siglo XXI, resultó ser insuficiente como estrategia de redistribución de la riqueza a escala local o progresivamente más igualitaria" (Carballo, 2021, p.202).

En el año 2023, Alves da Silva presenta su tesis de maestría *Consecuencias de los Programas de Transferencias en el empoderamiento de las mujeres en hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica,* en donde se propone estudiar la incidencia de los programas de transferencias en el empoderamiento de las mujeres receptoras, en contextos de vulnerabilidad socioeconómica:

> Los resultados obtenidos muestran que los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) no contribuyen a promover la autonomía económica de las mujeres, profundizando la desigualdad económica ya existente con los varones. Por su parte, la visión maternalista sobre la que se sostienen esas intervenciones estatales, donde las mismas son responsables del cumplimento de las contrapartidas, las coloca en el lugar de "intermediarias del bienestar" (Plan de Equidad, 2010), reproduciendo de esa manera la tradicional división sexual del trabajo (Alves da Silva, 2023, p. introd.).

En consecuencia, problematizar sobre la perspectiva de género y su incidencia en el accionar de las políticas sociales, permite continuar la discusión sobre las desigualdades que aún se encuentran arraigadas en nuestras sociedades, y, que, ante situaciones de retraimiento de la economía, de crisis social, contextos de crisis políticas, nuevamente los retrocesos en materia de derechos y oportunidades de las mujeres se ven obstaculizadas.

Capítulo I.
Referencias conceptuales

1. 1 Políticas Sociales y su confluencia en la cuadratura Estado, mercado, familia y género.

Para Grassi, "la política social es la manera y expresa el cómo y hasta dónde una sociedad asegura la reproducción de sus miembros, y, en definitiva, la forma como resuelve su propia reproducción", siendo el Estado el que establece los alcance de su propia intervención, es decir, normatiza y normaliza el régimen de la reproducción social (Grassi, 2008, p.30).

Parafraseando a Grassi (2008), las políticas de asistencia social determinan quién es "merecedor" de atención y protección y en qué radica dicho merecimiento. Históricamente el punto de referencia es la autovalía, entendiendo a la misma como la capacidad de un individuo de autosustentarse, es decir, conseguir por sus propios medios cubrir sus necesidades básicas, reduciendo los riesgos a los que se ve expuesto.

Por su parte, Soldano y Andrenacci (2005) entienden las políticas sociales como,

> (...) todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación); y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos (...) (p.11).

Se entiende que la política social hace referencia a los grandes universos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad y la asistencia social. A lo cual, Soldano y Andrenacci (2005) plantean tres áreas de intervención de la política social, las cuales el Estado moldea en búsqueda de la protección social hacia los ciudadanos.

En primer lugar, una *política del trabajo* genera leyes de regulaciones de las condiciones laborales, incluyendo tiempos y tipos de remuneración, módulos horarios mínimos y máximos, responsabilidades en accidentes de trabajo, indemnizaciones por despido (Soldano y Andrenacci, 2005). En Uruguay, un ejemplo claro de este tipo de política fueron los consejos de salarios, los cuales se crean bajo la ley 10.449 y datan de 1943.

En segundo lugar, se encuentra la *política de servicios universales*. Si bien la educación básica, la atención primaria de salud y la infraestructura social fueron siempre preocupaciones, las políticas de servicios universales regularon, así, unos estándares mínimos de condiciones de vida para ciudadanos y residentes legales, una suerte de "umbral de ciudadanía" en términos de protección social (Soldano y Andrenacci, 2005, p.14). El ejemplo a nivel nacional de los

últimos tiempos fue la creación del Sistema Nacional de Cuidados, bajo la ley Nº 19.353 en el año 2015.

Por último, la *política asistencial*

> (...) creó mecanismos de transferencia de bienes y servicios a aquellos individuos y grupos que no eran absorbidos por el mercado de trabajo en expansión, o cuya absorción era demasiado irregular y tenue como para satisfacer condiciones de vida básicas en sociedades monetarizadas (...) (Soldano y Andrenacci, 2005, p.14).

En Uruguay, las Asignaciones familiares Plan de Equidad son un ejemplo de este tipo de políticas en las últimas décadas, las cuales fueron creadas en el año 2008, bajo la Ley N° 18.227 (2007). Materializar en un ejemplo concreto las funciones que hacen a la política social, según cada una de estas áreas, permite comprender la realidad actual del país.

En otro sentido, Castel (2010), permite comprender que el pasaje hacia una sociedad salarial, en el marco del capitalismo industrial (siglos XVIII y XIX), significa para el individuo contar con una reconfiguración en su inserción a la ciudadanía a través del empleo y con ello la posibilidad de protecciones por parte del Estado, que le brindan respaldo a él como a su familia. Aquí, la estructura familiar se caracteriza por un varón proveedor —en el ámbito público — y una mujer ama de casa —en el ámbito de lo privado —. El Estado social se vale de este modelo para adentrarse en los hogares.

Según Castel (2010), es en dicho contexto donde se desarrolla una colectivización de las relaciones de trabajo que permite que la sociedad salarial sea, en parte, una sociedad más cohesionada, en el cual los individuos se encuentran inscritos en colectivos estructurados. De acuerdo con el autor, es en este momento que se da un proceso de "colectivización" para con el individuo. Es entonces el Estado Social el que debe garantizar el mínimo de recursos necesarios para participar en sociedad como ciudadano de derechos. Se podría definir, así, una seguridad social mínima, controlando, de esta forma, los principales riesgos a los cuales se está expuesto al vivir inmersos en sociedad, (Castel, 2010).

En el contexto actual, se percibe la necesidad de estar insertos en el mercado laboral; aquel que no lo estuviera está excluido de cualquier posibilidad de inserción en la economía, pero también en el mundo social. Los (...) individuos por defecto [...] son así devaluados no solo porque no están integrados en el régimen del empleo, sino también a través de los dispositivos montados para paliar las carencias del empleo y la ausencia de protecciones construidas a partir del trabajo (...) (Castel, 2010, p.28).

Se dirá que las relaciones desafortunadas con el trabajo, como la desocupación o la precariedad, impiden el acceso a un "lugar" en la sociedad, así como ser reconocido como individuo pleno con todos sus derechos y deberes.

Por esta razón, la formalidad del empleo permite tener la certeza de que, ante cualquier situación de inseguridad o riesgo, se cuenta con los respaldos suficientes para adquirir las protecciones necesarias, tanto en el mercado como por parte del Estado, quedando asentada la centralidad del mercado en general, y del trabajo en particular, para contar con garantías mínimas de protección.

En consonancia con los planteos de Castel, pensar la protección social desde la perspectiva de Esping-Andersen (2000), en conjunto con los planteos de Martínez (2008), posibilita comprender el desigual acceso a la protección y bienestar, según el nivel socioeconómico y el género, y evidenciar los riesgos socialmente constituidos a los que se está expuesto, según en el "lugar" en que se encuentre el individuo dentro de las estructuras sociales.

Expresa Martínez (2008):

> Las relaciones de género influyen sobre los estados de bienestar, y los estados de bienestar a su vez inciden sobre las relaciones de género a través de la institución del matrimonio, el salario familiar y la división sexual del trabajo. Los estados de bienestar modelan también la interacción entre familias y mercados laborales a través de la definición de criterios mediante los cuales las personas reclaman acceso a la distribución autorizada de recursos (p.36).

En consonancia con los planteos de Martínez y Voorend, (2009), conocer la trayectoria de los distintos regímenes de bienestar, y su interrelación con el mercado y la familia, permite comprender cómo cada sociedad combina sus recursos para lidiar con los riesgos sociales a los que se ven expuestos. Por su parte Esping-Andersen (2000), dirá que el régimen de bienestar alude a la combinación de prácticas de asignación de recursos existente en un cierto momento en una determinada sociedad, según el rol, —presente o ausente— que tome el Estado.

Al mismo tiempo, Martínez y Voorend (2009), se preguntan ¿En qué medida los rasgos principales del mercado, de las políticas públicas, —llevadas adelante por los Estados— y de la organización de las familias, dan cuenta de mayores o menores grados de igualdad entre los integrantes de una sociedad?

Para dar respuesta, se debe entender que la clase y el género hacen referencia a las desigualdades que se presentan en los regímenes de bienestar, por lo que, dirá Martínez (2008), la desfamiliarización —la cual "alude a eximir, en algún grado, la responsabilidad del cuidado

como exclusiva responsabilidad privada y femenina—" (p.39), y la desmercantilización, —entendida como la capacidad de garantizar el acceso a determinados bienes y servicios fuera del mercado—, tendrían que llevarse adelante a través de políticas universales y estables, brindando bienes y servicios, y regulando su posibilidad de adquisición no solamente en el mercado (Martínez, 2008).

En este sentido, problematizar sobre la constelación entre los grandes conceptos Estado, Mercado, Familia, —de los cuales hablan Castel, Esping-Andersen y Juliana Martínez— y la interrelación que estos mantienen con el *Género,* da cuenta cómo se han ido reproduciendo las sociedades y sus integrantes según las desigualdades a las que se han visto expuesto, así como la importancia que se le ha dado para amortiguar sus efectos.

Haciendo eco de las palabras de Martínez y Voorend (2009),

> El género como construcción social, lejos de ser accesorio, es pilar de la manera en que se asignan los recursos mercantiles, públicos y domésticos. Nos referimos al género como «contenedor» de comportamientos, mandatos y aspiraciones, que rigen la vida de las personas según su sexo sea masculino o femenino. Todos los regímenes contemporáneos están apoyados, en mayor o menor medida, en esta construcción social (p.6).

1.2 PTRC, trayectoria en la región e implementación en Uruguay

Según Hopp y Lijterman, las PTRC forman parte del cúmulo de herramientas utilizadas por las políticas sociales como mecanismo de reducción de la pobreza y los riesgos sociales a los que se está expuesto: "Las políticas sociales construyen sociedad y son, al mismo tiempo, expresión de las mismas" (2018, p.142).

Parafraseando a Mariatti (2015), los PTRC tienen sus orígenes en los años 30, en países de Europa y Estados Unidos. Teniendo sus antecedentes en el cono sur a partir de la década de los 90, en países como Brasil, México, conteniendo profundas concepciones neoliberales. En palabras de Mariatti,

> Es innegable que la forma que adquiere la malla de protección social en Uruguay tiene anclaje regional. Desde luego que la heterogeneidad vuelve complejos, diversos, híbridos, los

> sistemas de protección social del continente, como procesos de acumulación/ legitimación, sin embargo, la gran mayoría de los países de la región en estos últimos veinte años han tenido cierta similitud en torno a este tema (2015, p.60).

La trayectoria de las PTRC es analizada, en este documento, según lo ocurrido en las últimas décadas del siglo XX —crisis del Estado de Bienestar, aterrizaje de gobiernos y políticas neoliberales—, del mismo modo que lo sucedido con los gobiernos progresistas a comienzos del siglo XXI, intentando alcanzar los procesos ocurridos específicamente en Uruguay.

Según Martínez (2008), el Estado de bienestar, "es una capacidad antes que un estado" (p.24), una capacidad de afrontar los riesgos, los cuales, se presentan desigualmente distribuidos en la sociedad, "La capacidad para hacer frente a la incertidumbre en el marco de estas interdependencias es, precisamente, el bienestar" (p.17).

En concordancia con los planteos de dicha autora, cuando se alude a un estado de bienestar en América Latina, se problematiza por su ausencia o insuficiencia, así como su relación con los conceptos de pobreza y equidad:

> (...) la pobreza, entendida de modo implícito como un estadio inferior al bienestar, y la inequidad, entendida de modo explícito como la inadecuada distribución de insumos (por ejemplo, años de educación) y capacidades (por ejemplo, empleabilidad) socialmente deseables. El bienestar ha sido asimilado a disponibilidad de ingresos, por encima o por debajo de un cierto umbral; asociado a la satisfacción de necesidades básicas requeridas para la supervivencia; entendido como manejo de distintos tipos de riesgos (...) (Martínez, 2008, p.23).

Para Soldano y Andrenacci (2005), existen tres períodos que enmarcan históricamente los procesos antes mencionados. El primero, llamado *fundacional*, a partir de los años 1930-40, en contexto de la finalización de la segunda guerra y la reconfiguración de potencias a nivel mundial. Es así como, con una fuerte presencia del Estado, la política de servicios universales surge como "un conjunto de modos de intervención social, que el siglo XX verá transformarse en 'mínimos de ciudadanía', los cuales serán vistos como obligaciones básicas del Estado respecto de la población" (p.24).

Según la contextualización que presenta Carballo (2021), a partir de los años setenta, el Estado interventor (p.105) de América Latina entra en crisis, donde la salida llega en los

ochenta con las propuestas de medidas de ajuste. De esta forma, se adentra el período *clásico neoliberal***,** que, a partir de 1980-90, se caracteriza fuertemente por la pérdida de centralidad del Estado. "En esta etapa, la idea de construcción en sociedad se ve desdibujada, los riesgos dependen de cada individuo y estos deberán lograr mayores grados de protección a través de su inserción en el mercado, [...] limitando su intervención y presencia" (Martínez y Sánchez, 2016, p.203).

En palabras de Uribe (2018), desde esta perspectiva, se cree que el crecimiento logrado mediante la liberación del mercado tiene un *efecto derrame* que se traduce, en el mediano plazo, en el aumento de los ingresos para la mayoría de la población, y, por ende, en el aumento de beneficios y protección social. La reorientación del peso de las esferas que brindan bienestar (Esping-Andersen, 2000) es lo que busca el consenso de Washington, donde el peso y la confianza se fijaba en el mercado.

La región recibe el siglo XXI, según Carballo (2021), con el 44% de la población en condiciones de pobreza. En este contexto, Uruguay responde con una nueva reforma social formulada, en esta ocasión, bajo la llamada *era progresista* (Carballo, 2021, p.105).

En este panorama se inscribe el *período expansivo*, con el giro a la izquierda —centroizquierda— en el gobierno de varios países latinoamericanos, que, según Soldano y Andrenacci (2005), se caracteriza por tres componentes: primero, se toman los programas de transferencias condicionadas —creados a finales del siglo pasado— y se busca repensar su acceso; segundo, tienen lugar las reformas en materia de servicios universales —enfocando la mirada en re-reformas en el ámbito de la salud y la vejez—, y tercero, con variaciones, comienza a haber preocupaciones en torno al cambio demográfico y la feminización de la fuerza laboral.

Es aquí en que el Estado y los distintos gobiernos de turno, comienzan a preocuparse por lo que se hace llamar el *cuarto pilar* del bienestar —recordando que los tres pilares son Estado-Mercado-Familia, en el que las organizaciones de la sociedad civil también tienen un rol—, asociado a la conciliación entre vida familiar y laboral de las mujeres (Esping-Andersen, 2000). Según Martínez y Sánchez (2016), estos componentes están "centrados en mayor acceso a beneficios sociales en tanto derechos ciudadanos" (p.203)**.** Es aquí donde la política pública sugiere interés por la situación interna de las familias, más estrictamente por la disponibilidad de tiempo que se le dedica al trabajo remunerado y no remunerado por parte del sector femenino.

En este sentido, Uribe (2018) plantea que este período (principios del siglo XXI) se caracteriza por poner en la agenda de las políticas públicas temas como la redistribución, la

inclusión, la universalidad de la protección social y la disminución de la pobreza y desigualdad. De esta forma, lo que se ha buscado es combinar el crecimiento económico con políticas de protección laboral y derechos sociales expandidos.

Barba y Valencia (2011) por su parte, advierten sobre una suerte de ilusión, según la cual, basta con invertir en *capital humano*, para que estos, sanos, mejor alimentados y escolarizados, puedan hacer frente al mercado, una suerte de inversión social a largo plazo.

Esto se realiza en un escenario ficticio en el cual los individuos viven sus vidas al margen de relaciones económicas y de riesgos sociales, en economías estables en el que el crecimiento genera oportunidades de ingreso suficientes y de buena calidad y donde la reproducción de la pobreza es un tema relacionado con malas prácticas familiares, como señalan algunos autores, una discusión entre responsabilidad social o individual (Barba y Valencia, 2022, p.196).

En palabras de estos autores,

> (...) La pobreza ha sido interpretada consistentemente como un resultado de la insuficiente dotación de capital humano que enfrentan los pobres [...] por lo que se piensa en las PTRC con la intención fundamental de evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza (...) (Barba y Valencia, 2011, p.196).

Para hacer frente y como medida de respuesta a los altos niveles de pobreza, a nivel nacional se implementan y reconfiguran estrategias ya utilizadas con anterioridad, entre ellas dos tipos de contribuciones por parte del Estado; Transferencias contributivas y no contributivas. Al respecto Cecchini y Martínez (2011), dirán que, en las primeras, las personas aportan al sistema de seguridad social a través de su inserción en un empleo formal. Con respecto a las transferencias no contributivas, las personas no aportan al sistema de seguridad social, ni es requisito que lo hubieran hecho para poder acceder a algún tipo prestación, en Uruguay datan de comienzos del siglo XXI, y como se mencionó con anterioridad, son consecuencia y respuesta de la crisis de los gobiernos neoliberales de los años 90.

Si bien el peso de las redistribuciones es consistente para los hogares que perciben algún tipo de apoyo por parte del Estado, no representa una inversión importante a la hora de visualizar este gasto en el Producto Interno Bruto (PIB) de un país. Según Danani (2021) “La asistencia como práctica social, como sector y como política institucional debe ser incluida en el repertorio de los derechos sociales [...] como una función global del Estado” (p.47). Sin embargo, una característica generalizada de este tipo de políticas es su bajo costo en

comparación con el PIB y con los gastos sociales en general que ha implicado para los gobiernos que la han tomado como herramienta de uso común. En palabras de Baráibar,

(...) Aunque la importancia de estos programas en el gasto público social es pequeña, en comparación con otros sectores de la política social, su importancia radica en ser epicentro de una nueva generación de política social que se articula de maneras diversas con las políticas preexistentes, teniendo, por tanto, un fuerte valor simbólico (...) (2012, p.220).

En los últimos años, América Latina ha presentado un mayor interés por el abordaje de las desigualdades de género y cómo esto puede jugar en el logro de objetivos, de desarrollo más amplios y de calidad, ambas agendas; las de protección social y de género, han estado escasamente articuladas, y sin mayores resultados. Como señala Martínez (2008), si el análisis de las desigualdades que se presentan a la interna de cada sociedad es comprendido desde la constelación de prácticas —mercantiles, familiares y públicas— que da lugar a una cierta distribución de los recursos, se podrá encaminar hacia mejores resultados en cuanto a superar los índices de pobreza, mayor acceso a la protección y equidad.

1.3 Transferencias de renta en la nueva matriz de protección social.

Tomando los aportes de Carballo (2021), en Uruguay, la constitución del esquema de protección y la consagración del derecho en el siglo XX, hizo que el país se ubicara en el conjunto de los Estados de bienestar consolidados [...] (Midaglia, 1997b; Filgueira, 1998). Es así, que

(...) desde inicios del siglo XX Uruguay logró combinar de manera relativamente exitosa aspectos económicos, políticos y sociales, que para mediados del siglo dieron forma a un Estado de tipo social o asistencial, que logró anticipar respuestas a las demandas sociales (…) (Carballo, 2021, p.105).

Como se menciona, categorizando al país con un tipo de Estado interventor.

Uno de los primeros precedentes de corte asistencial que despliega el país, tiene que ver con las Asignaciones Familiares —prestación que mantendría una conexión directa con aquellas personas que se encontraban en el mercado laboral formal—, las cuales tienen sus antecedentes a partir de los años 1943 cuando se aprobó la Ley 10.449 y las que tuvieron varias

modificaciones, hasta la última en 2008 que crea otro régimen de AFAM, las AFAM-PE.“Resulta significativo desde el punto de vista político que se constituya simultáneamente un ámbito de regulación del conflicto capital/ trabajo y se apruebe una prestación monetaria dirigida a aliviar las cargas familiares de los trabajadores formales” (Midaglia y Silveira, 2011, p.237).

Durante las décadas siguientes Uruguay se caracterizó por una fuerte presencia del Estado, política, social y económicamente hablando, sin embargo, no logró escapar a los acontecimientos que marcaron a los países de la región en cuanto a crisis políticas, desatando dictaduras militares, inclusive en el territorio nacional.

Por su parte Pérez (2016), dirá que luego de la apertura a la democracia, Uruguay presentaba un gran deterioro respecto de los atributos democráticos del país, la calidad de vida de amplias capas sociales, creciente informalización de la población económicamente activa, expansión de la pobreza extrema, como también un fuerte deterioro en la calidad de los servicios de salud, educación, vivienda (p.23).

Entrado el siglo XXI, dirá Baráibar (2018), con un linaje de fuertes tensiones y crisis económicas que acechaban a la región y al país con la finalización de un movimiento neoliberal instaurado hasta finales de los 90, es que se da un giro sustancial a nivel político para el año 2005. Ganando las elecciones un partido de ideología de izquierda —Frente Amplio—, y asumiendo el mando Tabaré Vázquez (1940-2020), quien se encontrará en la presidencia en el periodo 2005-2010. Es menester destacar que por primera vez un partido político de estas características se encuentra en el poder y con mayoría parlamentaria.

Este cambio a nivel político, vendrá acompañado de un reposicionamiento del rol del Estado y de las políticas sociales que lo constituyen, que como lo menciona Baráibar (2018), no se inicia con este gobierno, pero claramente —en este período— se han promovido su ampliación, diversificación, e institucionalización como en el conjunto de programas desarrollados —creación en primer instancia del Ingreso Ciudadano - IC y el PANES—, todo lo tiene que ver con el incremento de políticas asistenciales propiamente dichas.

¿Cuáles fueron las líneas de trabajo que marcaron a esta nueva etapa?

Se incrementa el gasto público social, pero también se mantiene la política asistencial y la focalización, como eslabón necesario —así se entendía—, para la expansión de un modelo de ciudadanía política y la implementación de una determinada matriz de integración social que, en términos de alcances universalistas, —al parecer— presentó resultados insuficientes (Pérez, 2016, p. 23).

Más allá de la necesidad de superar la crisis heredada por el modelo neoliberal, se desplegaron un conjunto de reformas que definen un modelo de desarrollo particular. Fue así como durante el contexto de recesión económica (2002), crisis y campañas políticas en el Uruguay, se consagró una de las reformas a las AFAM, a través de la aprobación del decreto N° 437/003 del año 2003. Esta variación del régimen tendió a especificar aún más el alcance de la prestación en el intento político de incorporar segmentos de población excluidos de las normas anteriores.

En marzo de 2005 se promulgó la Ley 17.866 (2005) que estableció la creación de Mides, en la estructura del Poder Ejecutivo cuyos cometidos se vinculan con el desarrollo, ejecución y puesta en marcha de políticas sociales, asumiendo además y muy particularmente la ejecución del PANES. Este último, fue creado con la "necesidad de contar con un encuadre institucional que permitiera instrumentar y monitorear los programas destinados a los sectores más vulnerables y, a la vez, propiciar la articulación y la coordinación del conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado uruguayo" (Midaglia y Castillo, 2010, p.173).

Es así, que se comienza a desplegar medidas de protección hacia la población más desfavorecida con coberturas sociales masivas hasta el momento. Como primeras medidas, se crea el IC, PANES, "esta propuesta se concibió como una intervención pública de carácter transitorio y una duración de dos años, orientada a responder las graves consecuencias sociales producidas fundamentalmente por la crisis económica que atravesó el país en el año 2002" (Midaglia y Silveira, 2011, p.232).

Es entendido entonces, que el PANES fue pensado como una propuesta transitoria, con un tiempo de duración acotado en dos años y focalizado en los sectores sociales en pobreza extrema o indigencia, el cual adopta la modalidad de la transferencia de ingreso condicionado, combinado con una serie de componentes o programas abocados a garantizar el ejercicio de derechos de ciudadanía fundamentales.

Consecutivamente en el tiempo es implementado el Plan de Equidad, donde, frente a este pasaje del PANES hacia una nueva propuesta de las AFAM-PE, tanto a nivel de la opinión pública como de la academia, se plantearon algunas tensiones e interrogantes,

> Atendiendo ese propósito, se utilizó uno de los instrumentos clásicos de la seguridad social para los trabajadores formales, las Asignaciones Familiares, y se las reconvirtió bajo nuevos parámetros, haciendo extensivo el beneficio para las unidades familiares integradas con niños y adolescentes, independientemente del vínculo que los adultos de esas unidades tengan con el mercado de empleo (Midaglia y Silveira, 2016, p.326).

La AFAM-PE puede ser definida como un programa focalizado en una población definida a partir de atributos de inclusión, establecidos previamente. Su elegibilidad como beneficiario depende de características familiares y personales y su inclusión depende de un algoritmo llamado Índice de Carencias Críticas (ICC), construido por especialistas cuyo cometido, es no incidir en el presupuesto, de modo a comprometer el equilibrio fiscal, requiriendo la implementación de un sistema de vigilancia ajustado permanentemente, capaz de certificar el alcance del beneficio (Bentura y Maratti, citado en Da Silva y Fernández, 2005, p.118).

La Reforma Social, hacia el año 2011, es el tercer escalón de las políticas sociales que lleva adelante el Frente Amplio, lo que implicaría una reforma y una transformación de la matriz de protección social. Uruguay, se sumaría al resto de los países que utilizan políticas sociales de corte focalizado, para pensarla ampliación de un sistema de protección de que atienda a la pobreza, optando por las PTRC como herramienta sustancial para ello.

Lo expuesto, da cuenta de cómo se plantó el Estado frente a las problemáticas económicas y sociales que se afrontaba la sociedad uruguaya, como se fueron solapando, logrando mayores grados de estabilidad en la economía y mejoras en diversas áreas de la sociedad, pero que, llegando a la segunda década del siglo XXI, con una economía y política en agotamiento, comienza a percibirse un retraimiento complejo de parar y que rápidamente necesitaría un giro circunstancial.

Según el Mides (2017) la matriz de protección social, aun fortalecida en ese contexto, pareciera insuficiente si se la piensa como proveedora de bienestar social hacia los sectores que permanecen estructuralmente excluidos. Entendiendo que son los sistemas de protección mecanismos para garantizar los derechos de las personas en términos de su acceso a la salud, a la educación, vivienda, así como garantizar empleos con coberturas acordes dentro de la formalidad, en síntesis, asegurar una vida digna para la sociedad en su conjunto.

El acceso y la circulación por las instituciones públicas requieren un desempeño de los usuarios que ha sido construido sobre el imaginario de una clase trabajadora integrada. Es aquí, que se entiende, que el Estado tiene un rol preponderante para cumplir en que estas garantías sean percibidas como derechos y no como privilegios de quienes se encuentran inmersos en la formalidad.

Por lo que interesa discutir, como en la órbita de la nueva institución —Mides, y los ya consagrados ministerios del país—, al *género* más allá de su relevancia en lo teórico, con inversión y recursos congruentes, que permitan congeniar prácticas relevantes y eficaces, prosiguiendo mejores resultados cuando de equidad se hace referencia.

Capítulo II

2. Políticas sociales bajo la lupa de la equidad

2.1 *Género*. Alcances en el pensar/ejecutar de las políticas sociales

A lo largo del tiempo el feminismo y sus diversas corrientes, han perseguido promulgar en sus luchas, las bases de las desigualdades que se ven arraigadas en las distintas sociedades; comprender el entramado social, dar respuesta a las inequidades que se ven expuestas las minorías, —entre ellas mujeres y disidencias—, así como derribar las normas y responsabilidades que marcan el destino de las/os mismas/os como único camino de sus vidas.

Judith Butler (1990), define el género como "el resultado de un proceso mediante el cual las personas recibimos significados culturales, pero también los innovamos" (Butler, citada en Lamas, 2000, p.7).

En su reflexión Butler (1990), integra la perspectiva filosófica para tratar las interpretaciones sobre el género, el feminismo y la identidad. Partiendo de la idea de que las personas no sólo son construidas socialmente, sino que en cierta medida se construyen a ellas mismas, dicha autora formula que "elegir nuestro género" significa interpretar las normas de género recibidas de tal forma que se les reproduzca y organice de nueva cuenta.

Por lo que se comprende que las desigualdades en torno al género han funcionado como mecanismos y herramientas para ejercer poder, con lo que, decir que "el género es una construcción", (Butler, 1990, p.272), tampoco significa que sea una ilusión o una construcción artificial, se trata más bien de que existe una producción discursiva que hace aceptable la relación binaria —hombre-mujer—.

En ese marco es que algunas configuraciones culturales del género ocupan el lugar de *lo real*, logrando auto naturalizarse, y, gracias a esto, se convierten en hegemónicos en el sistema: "La univocidad de género, la coherencia interna del género y el marco binario para sexo y género son ficciones reguladoras que refuerzan y naturalizan los regímenes de poder convergentes de la opresión masculina y heterosexista" (Butler, 1990, p.99).

En esta línea, Scott, pionera en poner a debatir sobre la categoría género y sus implicancias, dirá que el género es;

> (...) una forma primaria de relaciones significativas de poder [...]. Este carácter doble de la definición marca las vías de acceso al entramado conceptual de lo que se pretende dar cuenta al hablar de género; conlleva toda una develación de los modos de significarse recíprocamente género y poder (...) (Scott, 2008, p.65).

¿Es entonces necesidad intrínseca la de poder cuestionar las políticas públicas desde la perspectiva de género? Compartiendo los planteos de dichas autoras en conjunto con los de Batthyány, se podría decir que sí;

> Las políticas públicas con enfoque o con perspectiva de género responden a la necesidad de integrar a las mujeres y a las disidencias en los diversos ámbitos de la sociedad, reconociendo que viven todavía en condiciones de discriminación, de dependencia, de subordinación, de exclusión, debido a un conjunto de prácticas sociales y de concepciones culturales que determinan esas dependencias, subordinaciones, exclusiones, discriminaciones (2022, p.12).

Aquí lo que interesa es profundizar sobre la conceptualización del género dentro de la órbita del Estado, y cómo él mismo, es puesto en jaque cuando de idear programas y nuevas políticas sociales se trata.

Hay que señalar que el género —como categoría analítica— se presenta en innumerables trabajos a lo largo de la historia de las Ciencias Sociales, al igual que las formas de relacionarse con la trilogía —o cuadratura— Estado-Mercado-Familia-Género, según un modelo de dominación capitalista que jerarquiza a unos, así como reprime o excluye a otros, según las necesidades de cada una de estas esferas.

La necesidad de incorporar en el Estado y en sus políticas la dimensión de género permite entender que las políticas públicas "son el resultado del conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas, así como de decisiones de las autoridades políticas" (Escobar, 2003, p.6).

En lo que respecta al ejercicio de ciudadanía por parte de las mujeres, se distinguen distintas vertientes al respecto dirá Iervolino (2008); una de las primeras estuvo circunscrita a la función social de la maternidad, destacando la importancia de las mujeres en tanto madres y responsables de las familias, sin embargo, hay quienes ven este planteo como un problema, ya que se idealiza la experiencia maternal y reduce la participación política y social de las mujeres, a ese rol materno" (Batthyány, 2004, p.42).

Otra vertiente, dirá Iervolino (2008), plantea un ideal de ciudadanía basado en las diferencias de género, a través de una redefinición de lo público y lo privado, reforzando la división sexual del trabajo en dichos espacios.

Las feministas denuncian que la dicotomía refuerza el poder en manos del varón, además de que la misma encierra falseamientos al presentar esferas separadas —lo público por un lado

a cargo del varón y lo privado por otro a cargo de la mujer—, cuando en realidad son esferas vinculadas por una estructura de dominación patriarcal. “En esta línea las familias en su interior reproducen dinámicas de poder semejantes a las que se dan en el ámbito público” (Iervolino, 2008, p.4).

De alguna forma, se comienza a problematizar la idea instaurada de cómo se asumen supuestos sobre la realidad con relación al género, naturalizando la separación del ámbito público —productivo— y privado —reproductivo—, creando roles y espacios diferenciados.

Tomando las esferas de las cuales habla Esping-Andersen (2000), se puede poner en duda dicha separación —lo privado vs lo público—. De ahí que, pensar el Estado y la familia y su neutralidad o disociación es impensable, ya que esta última responde como institución social a las intervenciones —o no—, se ven moldeadas y atravesadas por las políticas sociales repercutiendo siempre en su estructura y dinámica.

2.2 Promoción de la equidad de género en las políticas públicas locales.

Desde el momento en que las PTRC son ejecutadas en la región y en el país, este tipo de políticas deja a luz el rol conservador asignado a las mujeres, pensado e instaurado en un sistema patriarcal que responde a las lógicas de un sistema capitalista.

En pro de atender la crisis socioeconómica que atravesaba el país, a partir del año 2005 se intensifican las discusiones sobre temáticas que hacen a los derechos sociales, oportunidades y acceso a protecciones con una tendencia a mayor gasto público social.

> A nivel macro, se realizó el impulso más importante en décadas en expansión de la cobertura y transformación de la matriz de protección social, al tiempo que se dotó al país de una nueva agenda de derechos, asumiendo una serie de compromisos internacionales en el campo de los derechos humanos (Espí Hernández, 2021, p.5).

Realizando una contextualización de esta categoría en la órbita del Estado uruguayo, existen *tres hitos* importantes de remarcar: la creación y funcionamiento del Instituto Nacional de la Mujer (INM), entre 1987 y 1992, del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (INFM), entre 1992 y 2005 y finalmente, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), desde el 2005 a la actualidad.

Los cambios en la denominación del Instituto reflejan transformaciones en cuanto a la concepción y funciones del organismo dentro de la sociedad y el Estado.

Con respecto a INMUJERES, este instituto comienza a desplegar líneas de trabajo que se dirigen a la creación del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA), "en tanto política integral que busca modificar los marcos interpretativos de las políticas públicas incluyendo y transversalizando la perspectiva de género" (Iervolino, 2008, p.2).

La propuesta del Frente Amplio, llamada "Uruguay Social" —propuesta elaborada para su campaña política en pro de las elecciones del año 2004—, presenta políticas sociales que conjugan crecimiento económico, desarrollo productivo e inclusión social; garantizando los derechos políticos, económicos, sociales, civiles y culturales, al igual que políticas integrales, universales, participativas y democráticas; entendiendo primordial un cambio de rol del Estado, en tanto articulador y ejecutor de políticas sociales, recuperando su capacidad de protección (Uruguay Social, 2009).

Con la creación del Mides se establecieron cometidos que atendieran en un único organismo las diferentes problemáticas vinculadas, especialmente, a la pobreza e indigencia que acechaban a la sociedad uruguaya, entre ellos, medidas relacionadas a las desigualdades de género.

En la misma línea de antecedentes, se podrían señalar los siguientes,

2º Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones Montevideo 2007-2010, impulsado por la IMM, así como el 3er. Plan de Igualdad de Género, Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones 2014-2020, compromisos del gobierno departamental y los gobiernos municipales para el período 2016-2020, también impulsado por la IMM. Así como el documento "Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030" (Mides, 2017).

¿Qué se pretende con todo esto? Dar cuenta que si bien en los últimos 20 años se han generado nuevos espacios que insertan una perspectiva de género congruente, —eslabón fundamental a la hora de crear nuevas estrategias de combate a las desigualdades—, poco se ha conquistado en base a los porcentajes que las cifras demuestran si de analizar datos se tratase; feminización de la pobreza en aumento, brecha en los porcentajes de inserción en el mercado laboral formal, entre tantas otras.

Al adentrarse a los espacios en los cuales se dan este tipo de discusiones, la percepción es que las mismas se dan mayoritariamente en el plano académico, a la hora de generar documentos o sacar a la luz el accionar y sus implicancias según el gobierno de turno, mecanismos y estrategias de atención a la ciudadanía y su entramado social.

Pero si se va a los programas de gobierno, a lo invertido en montos de dinero, tiempo, a los recursos que se colocan a disposición, son realmente escasos.

El Programa de Gobierno del Partido Nacional (PGPN) para la gestión de su presidencia se menciona lo siguiente en cuanto a políticas de género específicamente:

> Para nosotros, la diversidad es una oportunidad de enriquecimiento para todos los miembros de la sociedad. No queremos un Uruguay para algunos sino para todos. Y entre todos tenemos el desafío de construir una mejor convivencia, sin enfrentamientos ni excluidos. Parte de la construcción de esa sociedad plural consiste en superar estereotipos y prejuicios que pueden tener efectos discriminatorios. Por eso es importante cultivar vínculos de respeto y reconocimiento en ámbitos tan diversos como el doméstico, el laboral, el educativo, el sanitario y el cultural (2019, p.133).

¿Por qué traer estos párrafos? Para dar a cuenta que, ante una situación similar de crisis y estancamiento, aunque en momentos históricos diferentes, el gobierno de turno decide tomar una postura casi de pasividad ante una gran variedad de problemáticas que acechan a la población uruguaya y que son necesario poder problematizar.

Reconociendo que se venía generando un escenario de retroceso y estancamiento, afectando a quienes han estado sobre la línea de pobreza e indigencia, no pareciera importar ya que en los primeros tiempos se dejan ver los cambios en lo que hace a la matriz de protección social tales como formulación de programas y políticas, recortes y ajustes presupuestales en distintas áreas y nuevas formas de abordar las manifestaciones que hacen a los índices de pobreza, desigualdad ir en escalada, retiro de programas del territorio, pausa de otros correspondientes a la órbita del Mides.

No obstante, se decide mantener y utilizar el paquete de políticas asistenciales que ya se ejecutaban y que permiten dar respuesta rápida a la crisis que ya se visualizaba —sin desplegar ninguna nueva iniciativa en comparación con otros países de la región— pero que de todos modos fueron otorgados con montos insuficientes (Instituto Cuesta Duarte, 2021).

2.3 Tensiones y contradicciones latentes.

La transversalidad es una estrategia que supone que en cualquier actuación del Estado esté presente la dimensión de género, para ello es necesario que intervengan las instituciones públicas, que se generen debates al interior de estas, de la misma manera que revisar las formas de concebir la realidad y actuar sobre los problemas que se presentan en pro de su superación.

Esto último puede ser pensado desde la inter-institucionalidad, generando acuerdo entre distintos organismos que hacen a la sociedad y que configuran los pilares fundamentales para vivir en sociedad; organismos públicos, ministerios, Universidad, instituciones privadas vinculadas, organismos internacionales, entre otros.

¿Es posible pensar en una interrelación entre Estado-Políticas Públicas-Género? Se entiende que sí, manteniendo previamente una problematización de la perspectiva de género como pilar fundamental dentro de los lineamientos que hacen a los gobiernos, sus estrategias de mitigar las desigualdades sociales —entendiéndose como multicausales— y garantizando mayor acceso a la protección social como sostén de la sociedad desde las distintas esferas que la componen.

Dado que los hechos históricos permiten comprender cómo fue adentrarse a la discusión sobre las implicancias de las desigualdades de género desde la órbita del Estado, se traen dos modelos de políticas sociales característicos en América Latina:

El primer modelo, data de principios del siglo XX, llamado *viejo modelo* caracterizado por una industrialización sustitutiva de importaciones y una centralidad del papel del Estado. “El crecimiento del sistema de los años cuarenta, cincuenta y sesenta respondió principalmente a las características del sistema de representación política y su relación con el Estado y la base socioeconómica” (Raczynsky citado en Iervolino, 2008, p.5).

En este período es cuando se da el concepto de salario familiar, definido por el proveedor económico varón. Otra característica fue la protección para las mujeres trabajadoras, las mismas eran leyes sociales relacionadas con la protección a la maternidad, por lo que los derechos sociales estaban atados a la maternidad (Iervolino, 2008).

A partir del devenir del *modelo emergente,* el cual se instaura con la crisis del modelo anterior —alrededor de los años ochenta-noventa—, se redefinió el papel del Estado, el mercado y la sociedad civil e impulsó propuestas de descentralización, privatización y focalización, contrario al modelo anterior que promulgaba la universalidad (Iervolino, 2008, p.6).

A partir de los años ochenta, comienzan a formarse las primeras oficinas de la mujer. Esta incorporación supuso el inicio de un proceso de institucionalización de una nueva perspectiva de los Estados, la de género, asumiendo nuevos sentidos a la hora de diseño de políticas públicas.

¿Qué dejan ver estos dos modelos? Que ni con el transcurrir del tiempo, ni con un nuevo modelo político se problematiza sobre el rol de la mujer en los distintos ámbitos de la sociedad —ni público ni privado—, sino que más bien se refuerzan las diferenciaciones de roles, solapadas quizás dichas desigualdades por estrategias de combate a algo que ni siquiera se sabe qué.

En definitiva,

> la perspectiva de género no configura una agenda autónoma o diferente de las políticas económicas y sociales, sino que es una forma de incorporar esta mirada en el conjunto de las acciones públicas, en las instituciones del Estado y de la sociedad civil, así como en sus prácticas (Frente Amplio, 2004, p.17).

Es entonces que vuelven a surgir nuevas interrogantes, ¿Cómo reconocer si este tipo de políticas promueven o inhiben la equidad de género?

Aproximándose a la trayectoria social, económica y política en la cual se inscriben las PTRC en el país, y analizar cómo los distintos gobiernos han colocado al *género* como categoría transversal a sus acciones desde la teoría, pero con gran déficit en la práctica según el análisis de las dos últimas décadas.

Aquí se pueden traer a cuestión los planteos que realizan Martínez y Voorend (2009),

> Discusiones relativas a si estos programas realmente permiten superar la pobreza, cómo y entre quiénes, aparecen de la mano de si es “apropiado”, “justo” o “necesario” que movilicen el tiempo y la energía de millones de mujeres madres sin que ellas sean también sujetas y no solo instrumentos de la política (p.116).

2.4 Fundamentos que sustentan el uso de políticas asistenciales en claves de género.

Según Arriagada (2005), la pobreza tiene carácter multidimensional, el modo como se la define determina tanto las formas de medirla como las políticas para su combate y superación. Si la mirada de superación a la pobreza se la coloca únicamente en la esfera del mercado laboral, las mujeres quedarían por debajo del umbral,

Por lo cual,

> hay que hacer visibles diversas relaciones de poder, como las ligadas a las exclusiones, desigualdades y discriminaciones de género en el mercado laboral, el reparto desigual del trabajo no remunerado, el ejercicio de la violencia física y simbólica en contra de la mujer y el diferente uso del tiempo de hombres y mujeres (p.105).

Analizando dicha situación, para lograr la independencia económica es fundamental contar con un empleo remunerado y donde a raíz de la división desigual del trabajo por género, mujeres asumiendo mayoritariamente trabajo doméstico, cuidado de personas dependientes, así como persistencia de formas tradicionales y nuevas de discriminación para el ingreso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral.

Kabeer (1998) señala que la pobreza puede ser vista de doble manera: como privación de la

> posibilidad de satisfacer necesidades básicas y como privación de los medios para satisfacerlas. Las mujeres son pobres en la medida en que no cuentan con tiempo disponible para buscar las formas más apropiadas de satisfacer sus necesidades, y una proporción importante de ellas carece de ingresos propios (Kabeer citado en Arriagada, 2005, p.105).

En efecto, el ingreso y el tiempo aparecen como condicionantes que permiten pensar mayores grados de autonomía en las mujeres. Cuando se consagra el ingreso de la mujer al mercado laboral, trajo aparejado un mayor tiempo dedicado al trabajo —tanto remunerado como no remunerado—, superando al tiempo de los varones. Lo que puso a la luz que este movimiento no coloca a la figura del varón dentro de la órbita del hogar realizando trabajo no remunerado.

Según publicaciones sobre esta temática, la mayoría —se podría asegurar— concuerdan con el rol que se les ha propiciado a las mujeres como receptoras de las transferencias monetarias, con una idea solapada que son quienes mejor pueden hacerse cargo de distribuir

ese dinero entre las necesidades de niños niñas y adolescentes a cargo, al igual que las necesidades que se presentan a la interna de un hogar.

En consonancia con los planteos de Arraigada (2005), las madres receptoras de las transferencias son consideradas promotoras de bienestar para las generaciones futuras, o como se señala en los textos que analizan las PTRC, son quienes lograran de esos niños, niñas y adolescentes a cargo de un buen capital humano futuro.

¿Qué pasa con el uso del tiempo y el trabajo asalariado de la mujer?

Las corresponsabilidades requieren una inversión de tiempo importante, con lo que surge la interrogante ¿cómo congeniar trabajo asalariado, cuidados, controles médicos, espacios de participación y socialización, tareas *inherentes* a una maternidad "aceptable", en síntesis, lo que hace al universo de trabajo no remunerado? Claro está, no hay tiempo para pensar a esa mujer adulta como ser independiente, autónoma e individual, que le permita su autorrealización y búsqueda de una liberación económica a la cual tanto se aspira dentro de la sociedades capitalistas, así como cumplir con todos los requisitos para ejercer su maternidad y solventar su estructura familiar.

Interesa dar a conocer como las PTRC, específicamente las AFAM-PE, la TUS, son mecanismos tenues, sin mejoras sustanciales, y que, por el contrario, en momentos de crisis y retraimiento económico, conllevaba un retroceso en las conquistas logradas.

Ya en su momento, con la creación de las AFAM-PE se señalaba lo siguiente;

> Así se espera que las mujeres, como madres de los niños, niñas o adolescentes en los centros educativos o en los servicios de salud, cumplan un papel que en muchas situaciones no se condice con los medios a los que acceden, con las experiencias de exclusión que han atravesado, ni con la desintegración social que hoy persiste (Mides, 2017, p.14).

Por lo cual la forma de incluir a las mujeres será como canalizadoras de la asistencia, fomentando una vez más el rol maternal y proveedora de cuidado. "Las políticas focalizadas tampoco conciben a la mujer sujeto autónomo de derechos, sino en función de su papel mediador-materno" (Provoste; et al, citado en Iervolino, 2008, p.6).

Da Silva y Fernández (2018), por su parte, hablan del papel atribuido a la familia, específicamente a la madre-mujer, a la hora de pensar las condicionalidades y responsabilidades. Aquí, la mujer toma un rol central a la hora de pensar este tipo de herramientas, pero no por su condición de mujer sino como madre en su función de cuidadora y administradora de los recursos, por lo que el incumplimiento de estas tareas repercute en las condicionalidades impuestas de dichas transferencias.

¿Pero a que se refieren con condicionalidades? “Las condicionalidades son actividades específicas exigidas por algunos programas sociales a las familias beneficiarias como forma de mantener una prestación [...] pues se condiciona la transferencia al cumplimiento de ciertos comportamientos en el ámbito educativo y sanitario” (Bentura et al citado en Da Silva y Fernández, 2018, p.134).

Estos autores dirán que las condicionalidades reflejan la concepción de pobreza como el camino propuesto para su superación, entendiendo que su cumplimiento permitirá el desarrollo favorable de niños, niñas y adolescentes como futuro “buen” capital humano. Según el cual, la educación y la salud de las personas resultan ser un recurso esencial no solo para lograr el crecimiento económico, sino con alta potencialidad para romper el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad (Paz, J, 2010).

En esta misma línea, Pérez (2016) dirá “Las políticas hacia los sectores excluidos deben, entonces, pasar a cumplir un rol disciplinador en torno a la obligación de trabajar, ahora condición para las prestaciones sociales del nuevo formato estatal” (p.121).

¿Qué significa en aquellas destinatarias cumplir con ciertos requisitos previos para recibir la prestación y luego, poder cumplir las condicionalidades? De esta forma, surge la interrogante de qué tan relevante es este beneficio a la hora de repensar la economía familiar, la negociación en iguales condiciones de ingreso cuando el Estado es quien sigue reproduciendo la perspectiva de varón proveedor y mujer cuidadora.

Resulta desafiante avanzar en el diseño de políticas públicas integrales, e integradoras de la ciudadanía, incorporando "la mirada de género", es decir reconociendo las situaciones diferenciales entre mujeres y varones y por ende identificando estrategias de acción e indicadores de resultado e impacto, que permitan concretar las transformaciones requeridas.

La dimensión de género deberá ser integrada de manera transversal, dando cuenta, además, de factores específicos como la edad, el origen étnico racial, la identidad de género y orientación sexual, el territorio, entre otros, así las políticas potencian su capacidad para contribuir a la eliminación de la inequidad, siendo más eficientes y eficaces.

Capítulo III

3. Género y emergencia sociosanitaria

Con un panorama de estancamiento de la economía, crisis política en la región y de los gobiernos actuales, es que se recibe el año 2020, período que marca nuevamente la historia no solo a nivel nacional, regional, sino también mundial.

El retraimiento de la economía, en conjunto con el agotamiento de una matriz política de corte progresista-proteccionista, configuran las bases del Uruguay prepandémico, en el que existe acuerdo, en que la situación del país y del continente tendería a empeorar si no se toman las medidas adecuadas/eficientes, profundizando aún más las desigualdades preexistentes.

A comienzos de la crisis sanitaria se señalaba lo siguiente:

> En el caso de América Latina y de Uruguay en particular, se agrega que la enfermedad llega en un contexto de reducido (o nulo) crecimiento económico y aumento del desempleo, aunado a la finalización del ciclo de la caída de la pobreza y redistribución de ingresos [...]. Si bien el gobierno ha anunciado medidas, estas parecen insuficientes para revertir el impacto de la recesión en curso. En particular, las políticas orientadas al alivio del golpe sobre los sectores vulnerables son de escala reducida y se centran casi exclusivamente en el reforzamiento de los programas alimentarios (De Rosa, et al, 2020, p.6).

Es así que la exposición a la inseguridad social dificulta el tiempo presente, así como no planificar un futuro cercano con algún tipo de estabilidad, por lo que vivir en una sociedad marcada por un contexto de crisis —y, que, a su vez, trae consigo una mochila cargada de desigualdades e inseguridades— es casi una situación de supervivencia día a día. Transformar esta realidad lleva a imaginar cómo sería posible un Estado social capaz de desempeñar un rol proveedor de protección y garante de seguridad.

Cómo Uruguay gestiona sus recursos, qué herramientas para mitigar la situación crítica actual utiliza y cómo estos requieren una problematización de los resultados reales sobre la población que la percibe, es a lo que se intenta dar luz en este último apartado. Poniendo en cuestión las políticas sociales que se ejecutan y cuáles son las repercusiones que tienen sobre uno de los sectores más vulnerables, las mujeres.

Si se piensa en los montos transferidos y según datos recabados en el documento de rendición de cuentas y balance presupuestal, ejercicio 2021, las medidas en cuanto a red de asistencia e integración social alcanzadas por el Mides fueron:

> 1- Refuerzos de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE): alcanzando a 200.000 hogares. En su totalidad, se destinaron $4.917 millones para estos refuerzos. 2- Apoyo focalizado en Primera Infancia: se gestionó un refuerzo de $2.500 mensual por menor entre 0 y 3 años y embarazadas que pertenecieran a hogares AFAM-PE. Alcanzando a 70.000 beneficiarios aproximadamente. 3- Canasta de Emergencia-Cupón TuApp: se continuaron las cargas mensuales durante todo el año, duplicando su valor en los peores meses de la pandemia. 4- Tarjeta Uruguay Social (TUS) y Asistencia a la Vejez (AV): en promedio, se alcanzó a 87.190 hogares que recibieron la TUS y 3.460 la AV. 5- Elaboración con otras direcciones, del Plan Primera Infancia. Diseño y ejecución del Bono Crianza, una partida focalizada de $2.000 por embarazada y menor de 0 a 3 en los hogares de extrema vulnerabilidad social (Mides, 2021, 47).

A partir de la declaración de la crisis sanitaria por COVID-19, se puede señalar que los mismos se caracterizan por ser un aumento en los ingresos para quienes lo perciben, sin suponer una mejora en acceso a servicios como educación, salud o vivienda, ni una reducción de las desigualdades en cuanto a las tareas con diferenciación de género.

3.1 Particularidades del caso uruguayo

Los estudios de casos de lo que han significado las políticas asistenciales de combate a la pobreza e indigencia contribuyen a ubicar esta herramienta como mecanismo de reducción de las desigualdades preexistentes en los distintos quintiles que se divide la sociedad uruguaya. Un claro ejemplo de esto es la crisis asociada al coronavirus, la cual genera congelamiento de la economía monetaria —como tanto se ha visualizado y analizado—, pero también tuvo como resultado una sobre exigencia de la economía no monetaria y doméstica.

En Uruguay, los datos correspondientes a la tasa de participación en el mercado laboral antes de desatarse la crisis sanitaria, representaba para las mujeres mayores a 15 años el 55 %, mientras que para los hombres es de un 69,1 %. En cuanto al tiempo de trabajo no remunerado, el análisis de la población de 20 a 59 años, según ingresos propios por sexo y horas semanales, se especifica que una mujer con ingresos propios trabaja 39,7 h; la mujer sin ingresos propios, 48,7 h; el hombre con ingresos propios, 19,9 h; el hombre sin ingresos propios 19,3 h (CEPAL, 2022). En cuanto a las cifras tomadas para el año 2022, el tiempo promedio destinado al trabajo no remunerado por las mujeres es de 33,6 h, y remunerado, de 20,9 h; entre la población masculina, el promedio de horas destinadas al trabajo no remunerado es de 18,1 y al trabajo remunerado es de 32,1 h (CEPAL, 2023).

Los porcentajes aquí expuestos permiten visualizar que, para un diseño de políticas sociales con perspectiva de género, hay que realizar una lectura crucial de que, si bien las mujeres al obtener ingresos propios disminuyen su carga de trabajo no remunerado, asociado a la posibilidad de compra en el mercado algunos servicios, esto no genera un alivio en la sobrecarga de horas totales dedicadas al trabajo asalariado en conjunto a tareas de cuidado y del ámbito doméstico.

Otro de los puntos a destacar es la brecha en horas destinadas al trabajo no remunerado entre hombre y mujeres, la cual sigue siendo copiosamente amplia: 15,5 horas semanales de diferencia. Esta dinámica se puede entender como respuesta a la división sexual del trabajo, anclada en nuestras sociedades.

Alves da Silva (2023) plantea en esta misma línea que

> (...) resulta así el carácter de la pobreza complejo, relacional y multidimensional, donde la interpretación de su naturaleza depende de factores culturales adscritos, como el género, la raza, la etnia, y el contexto económico, social e histórico. Por ello, la medición únicamente por líneas de pobreza resulta limitada al no tener en cuenta la distribución desigual de los ingresos y la decisión sobre los mismos en la interna de los hogares, ocultando la falta de autonomía y la dependencia de las mujeres dedicadas a tareas domésticas y de cuidado (...) (p.21).

Si se contemplan los datos aquí expuestos, cómo la sobrecarga en concepto de trabajo no remunerado y tareas de cuidado —en conjunto con la postergación de proyectos y la dificultad en el acceso a educación y capacitación, como la falta de disponer de tiempo de ocio— representan el global de las situaciones complejas que transitan las mujeres uruguayas en la actualidad.

Barba y Valencia (2011) presentan una serie de *espejismos* que rondan sobre las PTRC, entre ellas una *ilusión sociocultural*, donde el discurso acerca de las mujeres, a quienes se entregan directamente las transferencias, se centra en que son las que mejor administran los recursos y prestan un mayor cuidado de las necesidades familiares. Este es el mal llamado enfoque de género de estos programas.

Parafraseando a Alves da Silva (2023), el uso del tiempo resulta de suma importancia para la superación de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad a las que se ven expuestas las mujeres, debiendo tener en cuenta el uso diferencial que realizan del mismo los distintos integrantes de los hogares, situación que deja a la luz que las contrapartidas de las PTRC

conllevan a que sean las mujeres las que se encarguen casi en su totalidad de que las mismas se cumplan. Alves da Silva presenta un mapa semántico en el cual reúne varios de los conceptos aquí trabajados, pero lo principal es que coloca a las mujeres en el centro. Se contempla, así, cómo la interrelación entre las transferencias monetarias, el cumplimiento de las contrapartidas y la escasa o nula participación en espacios de socialización terminan por impactar de forma negativa, repercutiendo en la autonomía económica, física, política y en la toma de decisiones.

Si se retoman los conceptos desarrollados por Martínez (2008) (citados en el apartado 4.1), es importante señalar que la sociedad uruguaya responde en sus prácticas a un tipo de división sexual del trabajo que coloca a la mujer en el ámbito de lo privado, sobrellevando un tipo de tareas que tienen que ver con el trabajo no remunerado.

En palabras de la autora,

> (...) la división sexual del trabajo y la propia noción de trabajo tienen evidentes consecuencias, tanto para comprender la constitución de los regímenes de bienestar, como para poner la noción de régimen de bienestar en función de comprender los efectos variables que las sociedades de mercado tienen en las relaciones de género [...]. Dicho de otro modo, mercantilización, desmercantilización y familiarización tienen lugar en mundos sociales genéricamente construidos, de allí que la constelación de prácticas de asignación de recursos varía según la división sexual del trabajo que las sustenta (Martínez, 2008, p.32).

3.2 Políticas sociales con perspectiva de género en el Uruguay actual

Las investigaciones que se han desarrollado recientemente revelan cuáles han sido las consecuencias, de corto y mediano plazo, que trajo aparejado el Covid-19, lo que configura una matriz poco favorable para los sectores del primer quintil de la población, entre ellos la situación de las mujeres.

Continuando con los datos obtenidos en informes de CEPAL (2020), en lo que refiere al mercado laboral durante el año 2020, Uruguay contaba con una participación de 51,6 % para las mujeres, mientras que para los hombres fue de 66,2 %. En lo que respecta a los porcentajes de hogares pobres con jefatura masculina es de 6,3 % y asciende a 10 % para aquellos con jefatura femenina (Mides, 2020), lo que da cuenta del lugar que ocupan las mujeres, su situación en la economía y en el ámbito laboral.

Gamba y Diz (2021) sostiene que pensar el desarrollo de políticas o programas que tomen en su planificación una perspectiva de género implica:

> a) reconocer las relaciones de poder que se dan entre los géneros; b) que dichas relaciones han sido constituidas social e históricamente y son constitutivas de las personas; c) que las mismas atraviesan todo el entramado social y se articulan con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, preferencia sexual y religión (p.448).

La inquietud por los retrocesos que se produjeron a raíz de la crisis sanitaria transversalizan no solamente las limitaciones en la economía, la política o en la movilidad social de las mujeres, también genera preocupación en la violencia ejercida sobre los cuerpos, las cifras en cuanto a los feminicidios ocurridos durante los meses de confinamiento, exposición al trabajo no remunerado por más horas, así como el poco tiempo y lugar que se le dan a estas discusiones a nivel de las instituciones públicas.

Al respecto,

> (...) las feministas han alzado su voz cuestionando las consecuencias económicas, sociales, y políticas del confinamiento adoptado para paliar el problema sanitario. El aislamiento social impuesto [...] se ha montado sobre una narrativa patriarcal negadora del trabajo reproductivo no remunerado (Lenguita, 2021, p.141).

Lenguita (2021) describe el concepto de *economía silenciada,* la cual comprende toda la variedad de cuidados que recaen en el ámbito de lo privado, el que favorece la reproducción de un bien mayor: el de una economía de mercado el cual no coloca a la mujer como participante activa. Al respecto, según ONU Mujeres (2020), la idea de *empoderamiento económico* debe ser problematizada repensando las condicionalidades, articulando la protección social con la movilidad social vía formalización e incorporación de las mujeres a los sistemas contributivos, y desarrollando políticas y sistemas de cuidados, coincidiendo con políticas de formación para el empleo, fortaleciendo los emprendimientos productivos, fomentando la inclusión financiera y la bancarización de las mujeres, al igual que promover servicios financieros con perspectiva de género.

En consecuencia, se entiende necesario poder identificar que es en los momentos de crisis y retroceso en los que se debería tomar como puntapié para reforzar las propuestas, programas y planes a largo plazo que fomenten la disminución de las desigualdades, reduzcan los porcentajes en cuanto a indigencia y pobreza existentes en el país, y que favorezcan el desarrollo de equidad entre la población desde el entramado global y no solamente desde la

toma de medidas particulares como políticas asistenciales, focalizadas, en poco tiempo y de poca solvencia monetaria.

3.3 Efectos de las medidas AFAM-PE, TUS en la población receptora: *Mujeres*

En cuanto a las medidas que el gobierno llevó adelante con respecto a los montos transferidos como políticas asistenciales para sostener los índices de pobreza e indigencia que s51uponían una suba feroz, —y los alcances en cuanto a la población beneficiaria—, por parte del Instituto Cuesta Duarte (2021), *Análisis del Gasto Público Social en tiempos de pandemia*, se daba a conocer la siguiente información: duplicación de los montos de la tarjeta TUS por un mes, pagadero en dos cuotas mensuales en marzo y abril. A modo de indicación el monto mensual de la TUS asciende en promedio a $3.100. El 04/04/20 las autoridades anunciaron una duplicación de los montos transferidos a aproximadamente 87 mil hogares con TUS y a los 120 mil hogares del Plan Equidad. El aumento será por un mes, pagadero en dos veces. Aquellos que no forman parte de ningún plan recibirán un cupón equivalente a $1.200 en alimentos a través de la aplicación "TuApp" de Antel (p.19).

En lo que respecta a las transferencias sociales (AFAM-PE y canasta alimenticia),

> (...) se duplicaron en abril, mayo y más tarde en junio. A los efectos de cuantificar su impacto, un hogar promedio que cobra AFAM-PE cobraba $3.000 mensuales, ahora con la duplicación pasarían a ser $6.000 todos los meses de abril a junio, si además cobra la TUS llega a los $9.000, total para el hogar por mes (...) (Instituto Cuesta Duarte, 2021, p.25).

Si se toman los montos transferidos como único ingreso para resolver gastos básicos de alimentación, salud, vivienda, educación; servicios que en nuestro país se entenderían como de acceso universal, claro está que con un ingreso de $9000 es imposible solventar. Momento en el que no se cuenta con el apoyo de instituciones educativas, donde el sistema de salud se encontraba abocado únicamente a responder por la situación en el momento de crisis sanitaria, —y con esto se quiere poner en cuestión que pasa con aquellas mujeres que necesitaban una atención en salud como ginecología, asistencia en salud mental, consultas con especialistas, comenzar o continuar con tratamientos médicos— en síntesis, donde el Estado no logra dar respuesta ni apoyo de una forma eficaz y suficiente sino más bien se preocupa por respetar una agenda de gobierno en un contexto particular.

Si se piensa desde la experiencia de mujeres adultas institucionalizadas con menores a cargo, esto se evidencia fuertemente; se presentan grandes dificultades para atención en el ámbito de salud (sin atención con especialistas en policlínicas barriales), atención en salud mental con esperas por meses independientemente que el equipo de trabajo genere trabajo en red interinstitucional o solicite por la vía judicial una intimación, denotando que el sistema de salud público se vio y se ve colapsado. En cuanto a la inserción laboral, la regla son contratos precarios, a término y con nulos beneficios, con extensas jornadas y en horarios diversos. En lo que refiere al sistema educativo, generar una línea de trabajo con las adultas ha sido complejo, los programas que se encuentran vigentes presentan sus limitaciones, fuera de las zonas de referencias al centro, con horarios complejos para solventar los cuidados de sus hijos/as lo que ha limitado sus posibilidades de desarrollo personal, actualmente se vienen desarrollando alternativas como el plan Acredita (Acreditación de Saberes para la culminación de la Educación Media Básica en Uruguay) pero se desconocen a la fecha los beneficios o resultados en aquellas adultas que han sido partícipes.

Por lo que más allá del emergente principal que responde a no contar con una solución habitacional, generar trayectoria de trabajo en pro del egreso de los núcleos familiares ha sido complejo.

En el Programa del III Seminario *Miradas históricas y contemporáneas sobre la desigualdad y la pobreza en Uruguay y América Latina*, FCEA (2023), Baráibar menciona lo siguiente, “un eje central de preocupación del Gobierno es la autonomía y la dependencia con relación al Estado” (19m10s), construidas una en oposición a la otra. Pese a esto, se instala una valoración importante del empleo como salida de la pobreza” (19m41s), ya que la mirada del gobierno no vincula las causas y la permanencia de la problemática en el mercado laboral. Además, opina que la confianza que se deposita en el trabajo “dialoga poco con la realidad y con las dificultades que tiene el mercado” (21m15s).

¿Cómo es posible generar autonomía e independencia con limitantes como las mencionadas en párrafos anteriores? Es así como necesariamente los miembros de una sociedad deben verse insertos en el mercado laboral como asalariados que les permitan contar con derechos sociales y cubrir por fuera de la órbita del Estado los principales riesgos que se está expuesto, necesariamente conseguirlos en el mercado.

Si bien las PTRC, funcionan como mecanismos de protección social y han sido identificados como respuestas ágiles ante la crisis sanitaria, es materia primordial incluir al

género en el diseño de estas, desde una nueva reconfiguración como políticas sociales eficientes se presenta con carácter de urgencia.

¿Es posible adentrarse en los espacios de discusión y participación cuando las dobles jornadas de trabajo —remunerado, pero en condiciones de inestabilidad e informalidad, con el no remunerado—, no permiten el espacio ni el tiempo para la sociabilización? Por lo cual, sostener el emergente es casi una lucha diaria que conlleva estar alerta y a disposición casi a jornada completa.

¿Qué tiempo queda para la reinserción laboral, capacitación, espacios de lucha y movimientos que permitan mayor acceso y equidad de las mujeres a su superación como seres autónomos? Por lo dicho, ampliar el campo de posibilidades en búsqueda de una autonomía económica por parte de las mujeres, es limitado con respuestas y montos como las PTRC instauradas en el país.

Según lo dicho por ONU Mujeres (2020), promover y fortalecer la voz de las organizaciones de mujeres a nivel nacional y local —en que experiencias previas han demostrado que la participación de estas en el diseño e implementación de PTRC mejora su efectividad y sustentabilidad— contribuye a políticas sociales más eficientes y de mejor calidad en conjunto con mayor acceso a los servicios básicos de todo el núcleo familiar.

Nuevamente, surge la necesidad de problematizar sobre la crisis socioeconómica y sanitaria como una oportunidad para abogar por la creación y/o fortalecimiento de las políticas que reduzcan y minimicen sustantivamente las brechas de género que hoy persisten en el país, las cuales serían reconfigurar las políticas que lleva adelante el Estado, mutar la economía y el mercado en beneficio de dejar a la luz las desigualdades con perspectiva de género y contribuir a un bienestar mayor de las mujeres.

4. Reflexiones finales

A lo largo de esta monografía se consigue problematizar en torno a la conjunción entre políticas públicas, PTRC y Género, en el Uruguay actual, atravesado por lo que se hizo llamar una crisis mundial a partir de comienzos del año 2020, que, como se ha podido apreciar, ha afectado nuevamente de forma desigual a los distintos estratos de la población, entre ellos a las mujeres.

Por esta razón, se cree necesario volver a repensar la matriz de protección social vigente en el país, la cual, como ya es sabido, responde a un formato de políticas públicas elaboradas — en cuanto al contenido de género— en décadas pasadas, en otro contexto económico, político y social pero que hasta el día de hoy se deciden mantener, utilizar y poner sobre la mesa, sin tanto debate o problematización al respecto.

En la década de los noventa, comienza a aplicarse un conjunto de recetas neoliberales en los países de América Latina, con el propósito de iniciar una recuperación económica en la región, bajo el nombre de Consenso de Washington. Los cuales sugieren a los gobiernos el diseño de políticas focalizadas en los sectores más vulnerables (Castel, 1997), siguiendo una fuerte lógica de invertir para aumentar el capital humano de aquellos que no pueden participar en el mercado. De allí que la matriz de protección social uruguaya comienza a utilizar con mayor frecuencia políticas focalizadas y territorializadas, en detrimento de las políticas de orientación universal.

Aproximadamente dos décadas después de la emergencia del neoliberalismo en América Latina, se produce un hecho que significó el inicio del denominado giro a la izquierda. En Uruguay tras la toma de mando del primer gobierno de izquierda en el año 2005, se crea el Mides y así Uruguay se suma a la tendencia regional de los países latinoamericanos en lo que respecta a la creación de los Ministerios como la manera de hacer frente a los nuevos riesgos sociales a través de PTRC, PANES, AFAM-PE, Tus, entre otras estrategias de combate a la pobreza e indigencia, entendido como el lugar que atendiera el entramado social.

Específicamente las AFAM-PE, desde su creación se encuentran sujetas al cumplimiento de una serie de condicionalidades con un claro contenido educativo-disciplinador (Bentura, 2014).

Cada uno de estos programas, más allá de sus características propias comparten determinados criterios generales en lo que respecta a la accesibilidad de la prestación, las formas de entender la pobreza y la exigencia de contrapartidas, siendo mayoritariamente mujeres quienes reciben dicha prestación.

Se comparte con Bentura y Mariatti (2013) que, este tipo de programas son despolitizantes debido a que controlan, vigilan y responsabilizan al individuo —mujeres— acerca de su situación. Es decir que, para estos programas, la pobreza no tiene que ver con cuestiones estructurales inherentes al sistema capitalista o con el conflicto distributivo capital/trabajo, sino que tendría su origen en cuestiones propias de cada familia y en malas decisiones a la interna de casa hogar.

Este trabajo no pretende dejar conclusiones acabadas, sino ser una de las tantas apreciaciones que dé cuenta de cuál ha sido la realidad de nuestro país en estos últimos tiempos, desde nuestro lugar como cientistas sociales y cuál puede ser nuestro lugar de trabajo de aquí en más según la situación actual del país, así como de los espacios de inserción laboral. "Debemos preguntarnos cuáles son las posibilidades que tenemos en el despliegue de nuestras intervenciones de afectar las condiciones de sobre determinación de las personas que han estado expuestas a circunstancias adversas" (Mides, 2017, p.15); materiales, culturales y simbólicas, entre las cuales identificamos al género como un asunto que no ha sido resuelto desde las políticas públicas.

Gracias a la utilización de una metodología mixta de técnicas cualitativas y cuantitativas, que involucra por un lado análisis de los datos disponibles y, por otro el de la bibliografía actual, se pudo entender que los temas aquí abordados son cada uno de ellos complejos en sí mismos. Estos merecen un trato en profundidad, pero que, sin dudas al conectarlos, permiten problematizar su impacto dentro de las sociedades en las cuales, inmersos como ciudadanos, pero, más interesante, entenderla como futuros profesionales.

Parafraseando a Aldama (2017), se deberá adecuar objetivos y presupuesto que puedan restituir a los más excluidos parte de la deuda social que todavía existe, sin exigir desempeños "normalizadores" que refuercen la exclusión, ni condicionalidades para los derechos mínimos. "Deberá primar el derecho a la protección cerrando las puertas a la culpabilización social" (Mides, 2017, p.15).

Entender el curso que han tomado las políticas sociales específicamente las ptrc, desde su expansión como mecanismo de reducción de riesgos, denota que, si bien las mismas han logrado descender los índices de pobreza extrema e indigencia, no sucede lo mismo con las brechas de desigualdad preexistentes entre varones y mujeres, sus ingresos, la horas dedicadas al trabajo asalariado y al trabajo no remunerado. Tampoco se destaca una problematización de si este tipo de respuestas conlleva a una mejora en las posibilidades de superación y autonomía económica de las mujeres, sus posibilidades de participación en las distintas esferas de la sociedad, como sus posibilidades de empoderamiento.

Es entonces que se debe pensar en sí seguir reproduciendo —como futuras generaciones de profesionales— una matriz de protección social que coloca a la mujer, —por ejemplo, en el momento de pensar las PTRC— como beneficiaria "eficaz" de devolver contrapartidas, cumplir condicionantes, al igual que sostener la economía familiar de una forma acorde para generar futuro capital humano o se irá más a fondo en su creación, problematizar sobre las formas de reproducción del sexismo en los hogares, expuesta más que nunca en tiempo de crisis.

Parafraseando a Lenguita (2021) para descubrir el presente en clave feminista, se debe comprender que la matriz fundamental de la ampliación de la reproducción en el hogar está en el cuidado, por lo que se torna necesario avanzar en la lucha por la remuneración del trabajo doméstico, como revolución y reestructuración de las relaciones sociales, esta vez, a favor de las mujeres.

Retomando las interrogantes que se hicieron al comienzo de este trabajo acerca de cómo entender a la mujer como ser independiente, en condiciones de vulnerabilidad, ante una política social que la coloca y reproduce desde un rol conservador, y de cómo desde el rol profesional se puede colocar la discusión a la hora de pensar y gestionar políticas sociales con una perspectiva de género, se debe dejar aquí algunas posibles soluciones que aportan a la problemática y su atención.

El trabajo social tiene que dar cuenta de esta población de alta vulnerabilidad que no está contemplada en las políticas, es entonces que se deberá accionar, estando en el quehacer de las políticas, en el acompañamiento de esta población, tal como en la visibilización de estas problemáticas.

Como menciona Lenguita (2021), de aquí en más, y en este transitar post pandemia que se debe trabajar, los objetivos planteados en detrimento de las desigualdades de género, raza y clase, tienen que estar centrados en la distribución de la riqueza social, bajo una matriz que incorpore la infraestructura de cuidados, que incorpore elementos comunitarios, tomando en cuenta las mujeres, la necesidad de su participación en todas las esferas de la sociedad, y así, lograr su inserción de una vez por todas más equitativamente.

Conforme a lo expuesto, es posible afirmar que la temática abordada en esta investigación es relevante social y académicamente, lo cual constituye un espacio de ejercicio profesional, tanto en el territorio como dentro de las instituciones que conllevan un arduo trabajo de elaboración y problematización desde el campo de la investigación. Siendo imprescindible conjugar todas las partes en beneficio de mejores herramientas, políticas públicas más eficaces y redistribución equitativa en sus diversas dimensiones.

A modo de cierre, la ética profesional a través del propio Código de Ética (2007), deja en claro que como profesional se debe asumir ciertos derechos y deberes, comprometiéndose en la "Búsqueda de la justicia social y de la igualdad, defendiendo el carácter público, universal e integral de las políticas y programas sociales como generadoras y/o viabilizadoras de derechos" (ADASU, 2007, p.5).

Es entonces, que se hace imprescindible enmarcar la labor del Trabajador social y el pensar de sus acciones desde la normativa y regulación del ejercicio de la profesión (2019) bajo la creación de la ley 19778 (2019), donde en su artículo número 7 dice lo siguiente sobre las competencias a la hora del ejercicio profesional,

B) El diseño, ejecución, supervisión y evaluación de políticas públicas, planes, programas y proyectos vinculados a los ámbitos del ejercicio profesional. En su artículo 8 "G) Reconocer la vulnerabilidad y dependencia de los sujetos, particularmente aquellos en condición o situación de mayor desprotección, discapacidad, exclusión o desposesión, respetando, defendiendo y promoviendo su dignidad y derechos.

En suma, este estudio busca aportar nuevas conjunciones que permitan comprender analizar la cuadratura Estado-Mercado-Familia-Género, poniendo en jaque las políticas públicas utilizadas para atender las desigualdades preexistentes en esta sociedad, y cómo, desde el Trabajo Social, es forzosamente necesario adentrarnos en los espacios del quehacer de las políticas, los espacios de toma de decisión, así como crear espacios de problematización de las medidas que se toman sobre los sectores más vulnerables, aquellos expuestos al riesgo social, mujeres y disidencias.

5. Bibliografía

ADASU (2007). *Código de Ética Profesional.* https://www.adasu.org/prod/1/46/Codigo.de.Etica..pdf

Alves da Silva, M. (2023). *Consecuencias de los Programas de Transferencias en el empoderamiento de las mujeres en hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica*. (Tesis de maestría). Universidad de la República. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/37480

Arriagada, I. (2005). Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. *Revista de la CEPAL* (85), 101-113 https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0f3fbb71-e638-40ed-ba78-b545527d9b29/content

Baráibar, X. (2012). Evitando el riesgo de la complacencia: aportes y límites de los Programas de Transferencias Condicionadas a partir del caso uruguayo. *Revista de Políticas Públicas* (número especial), 219-229 https://www.redalyc.org/pdf/3211/321131651023.pdf

Baráibar, X. (2018). La política asistencial en el Uruguay progresista: trazos y tensiones. En Andrenacci, L. Campana, M. y Servio, M. (coords) *La asistencia social en Argentina y América Latina: avances, problemas y desafíos* (pp. 13-47). PEGUES.

Barba, C. y Valencia, E. (2011). Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales. En Barba Solano, C y Cohen, N. (Comp.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 195-224). CLACSO.

Batthyány, K. (2004). *Cuidado infantil y trabajo ¿un desafío exclusivamente femenino?* CONTERFOR

Batthyány, K. y Cabrera, M. (Comp.) (2011). *Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial*. Universidad de la República.

Batthyány, K. y Dede, G. (2012). *Monitoreo y control ciudadano. Una mirada al PIODNA desde la perspectiva de género y derechos*. CNS Mujeres. https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/61_file1.pdf

Batthyány, K. (2022). Presentación. En *Políticas públicas y perspectiva de género: indicadores, seguimiento y monitoreo* (pp. 11-16). CLACSO. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/171389/1/Politicas-publicas-perspectivas.pdf

Bentura, P. (2014). Los programas de transferencia de renta condicionada como gestión neoliberal de la cuestión social. *Serviço Social e Sociedade* (117), 94-121

Bentura, P. y Mariatti, A. (2013). Lucha política y despolitización: nuevos dispositivos tecnocratizantes. *Textos & Contextos*, 12 (1), 33-46 https://www.redalyc.org/pdf/3215/321527373003.pdf

BPS (2024). *Plan de equidad*. https://www.bps.gub.uy/3540/plan-de-equidad.html

Butler, J. (1990). *El género en disputa*. *El feminismo y la subversión de la identidad.* Paidós.

Carballo, Y. (2021). *Saberes y capacidades estatales en el campo social. El papel de los organismos multilaterales en la producción de conocimiento sobre la política socioasistencial en el Uruguay de la era progresista (2005-2015).* (Tesis de maestría). Universidad de la República. https://hdl.handle.net/20.500.12008/30469

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado.* Paidós

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

Cecchini, S y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL.

CEPAL (2020). *Panorama Social de América Latina.* https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/version_final_panorama_social_para_sala_prebisch-403-2021.pdf

CEPAL (2022). *Balance Preliminar.* https://oig.cepal.org/sites/default/files/ficha_uruguay_0.pdf

CEPAL (2023). *Tiempo total de trabajo*. https://oig.cepal.org/es/indicadores/tiempo-total-trabajo

Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGraw-Hill/Interamericana de España.

Danani, C. (2021). No todo es pandemia: políticas sociales, instituciones, y prácticas profesionales en América Latina. La urgencia de revisar viejas deudas. En XIII CONGRESO NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL. *La reglamentación profesional es LEY. Desafíos y perspectivas del trabajo Social en el Uruguay de hoy* (pp. 39-49). Tradinco S.A.

Da Silva, M. y Fernández, S. (2018). *Mito y realidad en el enfrentamiento de la pobreza en América Latina*. Estudio comparado de los programas de Transferencia de Renta en Brasil, Argentina y Uruguay. Espacio Editorial.

De Rosa, M y Brum, M. (2020). *Estimación del efecto de corto plazo de la covid-19 en la pobreza en Uruguay*.

http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Estimaci%C3%B3n_del_efecto_de_corto_plazo_de_la_covid-19_en_la_pobreza_en_Uruguay.pdf

De Rosa, M., Lanzilotta, B., Perazzo, I. y Vigorito, A. (2020). *Las políticas económicas y sociales frente a la expansión de la pandemia de COVID-19: aportes para el debate.* https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2020-03/Aportes_y_ana%CC%81lisis_en_tiempos_de_coronavirus._FCEA_1.pdf

Escobar, A. (2003). *Género y políticas públicas en Chile en la última década. Alcances y perspectivas.* www.monografias.com/trabajos18/politicapublica-chile/politica-publica-chile.shtml

Espí Hernández, A. (2021). *Uruguay: el país que supo reducir la desigualdad y la pobreza. Un análisis de su desarrollo social bajo el enfoque de los ODS 1, 5 y 10.* Universidad de la Republica. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/28475/5/Uruguay%20el%20pa%C3%ADs%20que%20supo%20reducir%20la%20desigualdad%20y%20la%20pobreza_Espi.pdf

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

FCEA (2023). *Programa del III Seminario Miradas históricas y contemporáneas sobre la desigualdad y la pobreza en Uruguay y América Latina. ¿Reconfiguración de las políticas sociales? Cambios y continuidades en el Uruguay de hoy* [Video]. https://www.youtube.com/watch?v=h3WV2ubVRrc

Frente Amplio (2004). *El Uruguay equitativo. Políticas Públicas de Género para una democracia partidaria*. Unidad de Derechos de las Ciudadanas. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04503.pdf

Gamba, S y Diz, T. (2021). *Nuevo diccionario de estudios de género y feminismos*. Biblos. https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/images/Biblioteca/Tesis/Nuevo_diccionario_de_estudios_de_gnero_y_feminismos.pdf

Grassi, E. (2008). La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate "post-neoliberal. En Ponce, J. *Es posible pensar una nueva política social para América Latina* (pp. 29-69). FLACSO.

Hopp, M y Lijterman, E. (2018). Espaço temático: proteção social no capitalismo contemporâneo: contrarreformas e regressões dos direitos sociais. Trabajo, políticas sociales y sujetos 'merecedores' de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal en Argentina. *Perspectivas de Políticas Públicas, 8* (15), 66-79. https://www.scielo.br/j/rk/a/dVGCsKYMn58dqRTW6bMZtNt/?format=pdf&lang=es

Iervolino, A. (2008). *La equidad de género del primer gobierno de izquierda en Uruguay. Un análisis del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, el Instituto Nacional de las Mujeres y los actores que intervienen*. CLACSO. https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20200226054527/iervolino.pdf

INE (2020). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2019*.

https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/HTML/ECH/Pobreza/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20m%C3%A9todo%20del%20ingreso%202019.html

INE (2021). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2021*. https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/HTML/ECH/Pobreza/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20m%C3%A9todo%20del%20ingreso%202021.html

Instituto Cuesta Duarte (2021). *A un año de la pandemia – El impacto en las mujeres. Análisis de algunos datos del mercado de trabajo.* https://www.cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2022-05/A%20UN%20A%C3%91O%20DE%20LA%20PANDEMIA%20%E2%80%93%20EL%20IMPACTO%20EN%20LAS%20MUJERES_08082021.pdf

Instituto Cuesta Duarte (2021). *Análisis del Gasto Público Social en tiempos de pandemia.* https://cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2022-05/Estudio%20Gasto%20Social%20en%20Pandemia%202021%20version%20final.pdf

Instituto Cuesta Duarte (2022). Concentración del ingreso, infancias más pobres, minorías más pobres y mujeres más pobres. *Informe sobre la evolución de la desigualdad, incidencia y profundidad de la pobreza en Uruguay.* https://www.cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2022-05/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad%20-%20Abril%202022..pdf

Lamas, M. (2000). Diferencias de sexo, género y diferencia sexual. *Cuicuilco 7* (18). https://www.redalyc.org/pdf/351/35101807.pdf

Lenguita, A. (2021). Luchas feministas, cuidados y comunidad en la post-pandemia. *Telos 23* (1) 141- 149 www.doi.org/10.36390/telos231.11

Mariatti, A. (2014). *Política Social y Despolitización. Un estudio de caso en el Ministerio de Desarrollo Social y los Programas de transferencia de renta condicionada*. (Tesis de maestría). Universidad de la República. https://hdl.handle.net/20.500.12008/7649

Mariatti, A. (2015). La política activa de despolitización creciente. Un estudio concreto de los programas de transferencia de renta condicionada del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay. *Fronteras* (8), 59-73 https://hdl.handle.net/20.500.12008/7253

Martínez, J. (2008). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. CLACSO. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/13350/1/bienestar.pdf

Martínez, J y Voorend, K. (2009). *Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina ¿Una cosa lleva a la otra?* Fundación Carolina - CeALCI.

Martínez, J y Sánchez, D. (2016). Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación. En Del Pino, E., Rubio, L. María, J. (directoras) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas Sociales en perspectiva comparada (pp. 200-220).* Tecnos. https://www.researchgate.net/profile/Juliana-Franzoni/publication/305767731_Regimenes_de_Bienestar_en_America_Latina_tensiones_entre_universalizacion_y_segmentacion/links/57a00ffa08aec29aed214b46/Regimenes-de-Bienestar-en-America-Latina-tensiones-entre-universalizacion-y-segmentacion.pdf

Midaglia, C y Antía, F. (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,

Alma (Ed), *Estado Benefactor y Políticas Sociales. Historia, implementación y reforma de Programas Sociales en Argentina, Chile y Uruguay*. Biblos.

Midaglia, C y Castillo, M. (2010). El significado político del Ministerio de Desarrollo Social. En Mancebo, M y Narbondo, P (Coord.) *Reformas del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 167-190). Fin de Siglo – CLACSO – ICp.

Midaglia, C. y Silveira, M. (2011). Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay. En Barba Solano, C y Cohen, N. (Comp.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 225-250). CLACSO.

Midaglia, C. y Silveira, M. (2016). En busca del eslabón perdido. La nueva Transferencia Condicionada de Renta como estrategia complementaria del sistema uruguayo de protección social. En Barba Solano, C y Valencia Lomelí, E. (Coord.) *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social* (pp. 303-330). CLACSO

Mides (2006). *Historia. Antecedentes de la institucionalidad de género en el Estado: Tres momentos, tres concepciones diferentes*. https://guiaderecursos.mides.gub.uy/18222/historia

Mides (2017). *Posibilidades, tensiones y desafíos de la intervención social*. Ministerio de Desarrollo Social. https://archivo.mides.gub.uy/innovaportal/file/86003/1/posibilidades-tensiones-y-desafios-de-la-intervencion-social.pdf

Mides (2020). *Estadísticas de género*. Ministerio de Desarrollo Social. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/estadisticas-genero-2020

Mides (2020). *Estadísticas de Género 2020. S*istema de Información de Género Inmujeres-MIDES. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Estad%C3%ADsticas%20de%20g%C3%A9nero%202020.pdf

ONU Mujeres (2020). *Transferencias monetarias e igualdad de género: cómo mejorar su efectividad para enfrentar la crisis del covid-19.* https://www.redprocuidados.org.uy/wp-content/uploads/2020/05/Policy-briefs-UNW-transferencias-monetarias.pdf

Partido Nacional. (2019). *Lo que nos une*. Programa de Gobierno 2020/2025. https://lacallepou.uy/descargas/programa-de-gobierno.pdf

Paz, J. (2010). *Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe*. Sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región. CLACSO https://www.aacademica.org/jorge.paz/15

Pérez, L. (2016). *Entre el reconocimiento y la consolidación: la focopolítica en Uruguay*. Unidad de Comunicaciones y Publicaciones, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Scott, J. (2008). *Género e Historia.* Fondo de Cultura Económica.

Soldano, D y Andrenacci, L. (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, L. (Comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 21-89). UNGS – Prometeo.

Theodore J. Lowi, Graham T. Allison Charles E. Lindblom, Yehezkel Dror Amitai Etzioni, Robert Goodin, Ilmar Waldner, John Forester Giandomenico Majone, Arnold J. Melt5ner, Aguilar, V. (1992). *La hechura de las Políticas*. Miguel Ángel Porrúa.

Uribe, M. (2018). Ciclos políticos y política social en América Latina en el siglo XXI. *Formum* (13), 101–118.

Uruguay. (1943, noviembre 12). Ley N° 10.449: Negociación colectiva. Consejos de salarios. Creación. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10449-1943

Uruguay. (2003, octubre, 30). Decreto N° 437/003: Aprobación del presupuesto operativo del BPS. Ejercicio 2004. https://www.impo.com.uy/bases/decretos/437-2003/18

Uruguay. (2005, marzo 21). Ley N° 17866: Creación del ministerio de desarrollo social. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005

Uruguay. (2007, marzo 15). Ley N° 18.104: Declaración de interés general. Igualdad de derechos entre hombres y mujeres. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18104-2007

Uruguay. (2007, diciembre 22). Ley N° 18.227: Nuevo sistema de asignaciones familiares a menores en situación de vulnerabilidad. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18227-2007

Uruguay. (2015, noviembre 27). Ley Nº 19.353: Creación del sistema nacional integrado de cuidados (SNIC). https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19353-2015

Uruguay. (2019, agosto 16). Ley N° 19.778: Regulación del ejercicio de la profesión del trabajo social o servicio social. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19778-2019

Uruguay. (2022, octubre 20). Ley N° 20.075: Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2021. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20075-2022

Uruguay Social. (2009). *De la Emergencia a la Equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional.* http://www.iin.oea.org/boletines/boletin4/Publicaciones/De_la_emergencia_a_la_equidad_social.pdf