



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



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

**Medidas socioasistenciales en el MIDES en tiempos
de pandemia: innovaciones y continuidades**

Sofia Pilar Andrade Niz

Tutora: Yoana Carballo Perdomo

AÑO 2024

Montevideo, Uruguay

Agradecimientos

Hacer la carrera para formarme como Trabajadora Social fue un camino que elegí y que siempre tuve claro que lo iba a concretar. En ese camino que transité nunca tuve nada dado ni nada fácil, hoy al terminar el trabajo final de la carrera me di cuenta de que no me equivocaba. Por eso, en primer lugar, me agradezco a mí misma.

También agradezco a mis padres que son mi sostén, junto a ellos está el lugar a donde siempre voy a volver. Una especial mención a Teresa mi madre, ella me enseñó una de las cosas más valiosas de esta vida, me enseñó a luchar.

A Romi, que junto con Emi y Lía son mi hogar.

A Eva, tía, compañera y amiga, siempre presente. Aunque no esté hoy, este trabajo también es de Cacho que me apoyó en mis primeros años en la capital y siempre me recibió en Salinas con un asado, charlas y calor de familia.

Al negro, por acompañarme y porque me ayudó a ver que estaba cerca de lograrlo, más de lo que pensaba.

A mi familia toda, pilar fundamental en mi vida siempre.

A mis amigas, refugio, magia y por sobre todas las cosas resistencia.

A Yoana, mi tutora, por acompañarme profesionalmente en este proceso, incluso al margen del tiempo que llevo.

Ya lo dijeron los redondos...el que abandona no tiene premio.

Índice

Resumen.....	4
Introducción.....	5
Consideraciones metodológicas.....	8
Antecedentes del problema.....	9
Capítulo 1: Protección social en Uruguay: conceptualizaciones en torno al bienestar, política social y socioasistencial.....	10
1.1 Bienestar, Estado de bienestar y protección social.....	10
1.2 Breve recorrido por los regímenes de bienestar latinoamericanos.....	12
1.3 Política social y socioasistencial.....	16
1.4 Nuevo contexto viejos dilemas: reflexiones en torno a la política asistencial.....	19
1.5 Protección social durante la era progresista en Uruguay. El abordaje de la pobreza.....	20
1.6 Cierre del ciclo progresista y giro a la derecha.....	27
Capítulo 2: Medidas desplegadas durante el período de pandemia.....	29
2.1 Escenario socioeconómico en tiempos de COVID-19.....	29
2.2 Pobreza: miradas del gobierno “multicolor” en torno al problema.....	33
2.3 Descripción de las medidas asistenciales privilegiadas en el contexto de emergencia sociosanitaria.....	35
2.4 Algunas innovaciones y continuidades de las medidas asistenciales para atender la pobreza en el período de emergencia sociosanitaria.....	41
Consideraciones finales.....	43
Referencias Bibliográficas.....	48

Resumen

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

El trabajo que aquí se desarrolla apunta a analizar las respuestas estatales que estuvieron destinadas a atender la problemática de la pobreza en el contexto de crisis económica y social cursada durante la pandemia de COVID-19; específicamente se abordan las principales intervenciones desplegadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Para ello, esta monografía abarca el período de emergencia socio-sanitaria y/o pandemia (2020-2022).

La estrategia técnico-metodológica utilizada para concretar este trabajo es de abordaje cualitativo a partir del análisis de fuentes secundarias. El estudio permitió conocer la información disponible en relación a la temática estudiada, así como profundizar en la bibliografía de referencia respecto a la misma; a su vez permitió establecer formulaciones y reflexiones propias.

De la presente monografía se desprende que el gobierno “multicolor” recurrió fundamentalmente a las prestaciones sociales existentes, con la excepcionalidad de las canastas de emergencia. Esta última intervención se constituye como paradigmática en tanto el proceso para acceder a la prestación está mediado por el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs). En tal sentido, este trabajo aporta a la reflexión en torno al creciente uso de dichas tecnologías en la gestión de la política asistencial, fundamentalmente en las repercusiones que tiene su uso en los espacios ocupacionales del Trabajo Social.

Asimismo se concluye que las intervenciones desplegadas por el gobierno fueron deficitarias, esto se constata en términos presupuestales y más concretamente porque las mismas no lograron revertir el considerable aumento de las cifras relacionadas a la pobreza.

En suma, este documento pretende analizar las respuestas que el gobierno “multicolor” brindó a los sectores más vulnerados, buscando ahondar en la reflexión sobre la protección social otorgada, el alcance y calidad de la misma. En tal sentido, se pone el foco en comprender estas dimensiones, fundamentalmente en períodos como el estudiado donde se necesita una fuerte presencia del Estado destinada a generar contención social y protección a aquellos sectores que más la necesitan.

Introducción

La coyuntura marcada por la pandemia, no solo se trató de una crisis mundial en cuanto a su dimensión sanitaria, sino que también tuvo fuertes impactos negativos a nivel social y económico. El día 13 de marzo del año 2020 el Poder Ejecutivo declaró en Uruguay, a través del decreto N° 93/020, el estado de emergencia sanitaria a consecuencia de la pandemia causada por COVID-19 (MEF, 2020).

Cabe mencionar que prácticamente al mismo tiempo en que se declara dicha emergencia, en nuestro país asume un nuevo gobierno el cual inicia su mandato el día 1° de marzo del año 2020, con Luis Lacalle Pou como presidente de la República. Este hecho abrió paso a un cambio ideológico en la conducción política del país, el cual se corresponde con el pasaje de 15 años de gobiernos progresistas a un gobierno de corte liberal-conservador (coalición multicolor).

En cuanto a las medidas para contener la emergencia sociosanitaria adoptadas por el reciente gobierno, las mismas estuvieron asociadas a reducir la movilidad mediante el confinamiento, y el cese de ciertas actividades productivas y comerciales, entre otras. Esta parálisis, aunque temporal, en la economía repercutió con dureza en los niveles de desempleo, y de pobreza, afectando de forma desigual al conjunto de la sociedad; en este sentido, los sectores más vulnerados fueron fuertemente golpeados experimentando una profundización en el deterioro de sus condiciones de vida.

A partir del estudio realizado por Brum y De Rosa (2020) en el cual estima el efecto de la disminución del empleo y el ingreso sobre la pobreza, para el mes de abril del 2020, se conocen algunos datos; en tal sentido los autores sostienen que, considerando como escenario central (promedio estimado) un descenso de 3,5 % del Producto Bruto Interno (PBI):

la incidencia de la pobreza tras la acción de las nuevas políticas desplegadas trepa al 11,6% (incrementó de 3,1 puntos porcentuales) y se ubica entre 11,2% y 12,1%. Esto representa entre 94 mil y 127 mil personas que caen por debajo de la línea de pobreza, un incremento del entorno del 35,6% (Brum y De Rosa, 2020, p. 1).

Los datos expuestos muestran la celeridad en el aumento de los niveles de pobreza, esto hizo que la problemática fuera colocada en la agenda política como uno de las aristas a atender de

la emergencia sociosanitaria. A partir de este escenario, el gobierno multicolor debió adoptar medidas de respuesta, las cuales serán abordadas en el transcurso de esta monografía.

En acuerdo con lo expuesto, el tema que aquí se propone estudiar tiene relevancia en el ámbito de las ciencias sociales en general, y específicamente para el Trabajo Social, en tanto profesión cuyo campo de intervención privilegiado es la política social. En esta línea, es de suma importancia analizar la protección social, la calidad y el acceso a la misma; en tal sentido, Baráibar (2022b) afirma que “problematizar...la política social en tiempos de crisis sanitaria es relevante para el Trabajo Social, dada su inserción profesional, en tanto crecen y se agudizan las demandas de la población” (p.32).

En acuerdo con el planteo de Baráibar, en este trabajo se sostiene que el ejercicio profesional trasciende la mera intervención operativa en el marco de la política social; la necesidad de reflexión en torno a la misma y, específicamente en torno a la política asistencial hace al desarrollo de un profesional crítico en su ejercicio. Es decir, apunta a pensar a los sujetos de intervención como sujetos de derechos, problematizando los alcances, la calidad y las formas en que se satisfacen sus necesidades. Por último, en el campo académico de las ciencias sociales esta monografía adquiere relevancia dado que constituye un aporte al conocimiento en el área de las políticas sociales en nuestro país.

La motivación por el tema a investigar surge a partir de mi inserción laboral como educadora en centros nocturnos y modalidad 24 horas, del Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (PASC) gestionado por el MIDES. Las observaciones en torno al ambiente laboral y la población atendida, las características específicas del trabajo que, como técnicos desarrollamos y el abordaje institucional en tiempos de emergencia sociosanitaria otorgaron el interés por reflexionar sobre la problemática estudiada en el presente trabajo.

En este sentido, las consecuencias de la pandemia en todas sus dimensiones, la emergencia de las situaciones que como trabajadores¹ del PASC atendemos en los distintos dispositivos, la improvisación del MIDES para establecer protocolos de trabajo frente a riesgos sanitarios, y la precariedad laboral a la que estamos expuestos los trabajadores de dicho programa,

¹ En el desarrollo de la presente monografía de grado se utiliza la categoría de género masculino. Sin embargo esto no implica que se desconozca el debate en torno al lenguaje inclusivo, ni que se tenga una postura de rechazo al respecto.

imposibilitó, al menos desde la experiencia personal, generar un espacio para reflexionar sobre las respuestas que brindó dicho Ministerio para atender las situaciones de vulnerabilidad que más demandaban la intervención.

Por tanto, el interés que guía este trabajo tiene que ver con poder generar una instancia de observación y reflexión de ese período temporal, entendiendo que allí hubo problemáticas que pre existían, y otras nuevas que emergieron producto del propio contexto. Por último, dicho interés se asocia a generar aportes para enriquecer el ejercicio de la profesión, pensar la política asistencial y cultivar la mirada crítica.

En este sentido, las preguntas que guían esta reflexión son las siguientes:

¿Cuáles fueron las principales intervenciones desde el MIDES para atender la pobreza durante la emergencia sociosanitaria entre 2020 y 2021? ¿Cuáles son los fundamentos de la pobreza sobre los que se apoyan estas intervenciones? ¿En qué consistieron las innovaciones y continuidades programáticas de las medidas socioasistenciales instrumentadas por el MIDES en el contexto de pandemia?.

Partiendo de estas interrogantes, el objeto de estudio del presente trabajo se detiene en analizar las respuestas estatales desplegadas en el marco de la política socioasistencial para abordar la situación de pobreza durante los dos primeros años de emergencia sociosanitaria, entre 2020-2021.

Objetivos

Objetivo general

-Analizar las principales respuestas del MIDES para atender la pobreza durante la emergencia sociosanitaria causada por COVID-19 entre 2020 y 2022 en Uruguay

Objetivos específicos

- Analizar los fundamentos de la pobreza sobre los que se apoyan las intervenciones
- Reflexionar sobre las controversias en torno a la política socioasistencial desplegada por el MIDES
- Identificar las innovaciones y continuidades programáticas de las medidas socioasistenciales instrumentadas en el contexto de pandemia.

En cuanto a la estructura del presente trabajo, se organiza de la siguiente manera: en un primer apartado se presenta la introducción, luego se expone las consideraciones y diseño metodológico y seguidamente los antecedentes del problema. A continuación se expone el capítulo 1, el mismo está subdividido en 5 ítems: el primero de ellos expone el marco conceptual en torno al bienestar, Estado de bienestar y protección social, en un segundo ítem se realiza un breve recorrido por los regímenes de bienestar de nuestra región, seguidamente se conceptualiza la política social y socioasistencial específicamente, mientras que en el cuarto y quinto ítem respectivamente se plantean las controversias y reflexiones en torno a la política asistencial y se describe la protección social durante el progresismo centrándose en el abordaje de la pobreza en dicho período.

Seguidamente se plantea el capítulo 2, el mismo se subdivide en 4 ítems. En el primero de ellos, se describe el contexto socioeconómico en tiempos de COVID-19, luego en un segundo ítem se expone las nociones del gobierno multicolor en torno al problema de pobreza, seguidamente en un tercer apartado se desarrollan las medidas privilegiadas por el gobierno para responder a la pobreza durante el período estudiado. Por último, en la cuarta subdivisión de este capítulo se exponen las innovaciones y continuidades de las medidas asistenciales para abordar la pobreza.

Por último, se encuentran las reflexiones y conclusiones finales a las que se llegaron en esta monografía.

Consideraciones metodológicas

Diseño metodológico

La estrategia metodológica utilizada para esta investigación es de abordaje cualitativo, en relación a la misma Batthyány y Cabrera (2011) señalan 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. (p. 78)

Específicamente se utilizará la técnica de análisis de contenido considerando fuentes secundarias, para ello se tomará en cuenta documentos oficiales elaborados por el gobierno y particularmente por el MIDES en el período estudiado, además este archivo considera

literatura de referencia que permita profundizar en el conocimiento generado sobre la problemática abordada.

En relación a dicha técnica, Corbeta (2007), sostiene que una sociedad produce documentos acerca de los distintos fenómenos sociales, los mismos existen con independencia al accionar del investigador y son producidos con distintos fines. Este carácter independiente de los documentos dota, para el autor, a la técnica de análisis de contenido de cierta ventaja en relación a otras técnicas; en este sentido afirma que “se trata de «información no reactiva», es decir, que no se ve afectada por la interacción estudioso-estudiado y sus posibles efectos de distorsión” (p. 376).

Antecedentes del problema

Como antecedentes del tema a investigar se seleccionaron aquellos trabajos vinculados a la gestión de la pobreza durante la emergencia sociosanitaria. Cabe mencionar, que en el contexto estudiado diversos actores entre ellos la Universidad de la República (UDELAR), colocaron sus esfuerzos en la producción de conocimiento como forma de contribuir a las respuestas ante la crisis. Por lo tanto, frente a la variedad de insumos encontrados se optó por aquellos que se consideraron más pertinentes y vinculados al tema objeto de estudio.

En esta línea, se seleccionó el trabajo de Ximena Baráibar (2022) titulado “Muy cerca del mérito, muy lejos de la desigualdad: la mirada de la pobreza del gobierno uruguayo”. El mismo estudia la manera en que las orientaciones de la derecha política se expresan en el actual gobierno uruguayo y en la forma en que éste comprende la pobreza; a su vez, analiza las implicancias que tiene dicha “forma de comprender” en el conjunto de la sociedad. Al comienzo del documento se describe el escenario social durante los gobiernos de izquierda, las apuestas políticas de estos gobiernos, los alcances y límites que tuvieron en relación a la provisión de bienestar

Un segundo trabajo de Baráibar considerado como antecedente para la presente monografía refiere al artículo “Yo te avisé y vos no me escuchaste: pobreza y desigualdad en tiempos de pandemia en Uruguay” publicado en 2022; el mismo tiene por objetivo analizar los impactos de la pandemia en la pobreza en Uruguay. Haciendo un recorrido, en una primera parte, el artículo conceptualiza la protección y caracteriza los regímenes de bienestar en América Latina, y particularmente en nuestro país. Por último, describe los impactos sociales de la pandemia, con centralidad en la pobreza, y analiza las medidas que adoptó el gobierno para responder a la misma.

Por otro lado, se tomó como aporte el artículo realizado por Vecinday et al. (2021) “La política socioasistencial en Uruguay en tiempos de pandemia y la mediación de las TICS”. El mismo analiza la contribución de las dichas tecnologías en la automatización de funciones de la administración pública en general, y de la política asistencial en particular. A su vez, el artículo proporciona una descripción de las medidas privilegiadas por el gobierno en el marco de dicha política, y reflexiona fundamentalmente sobre cómo las mismas y el contexto de emergencia sociosanitaria vivido, favorecieron el progresivo uso e integración de las TICS en las prestaciones asistenciales. Por último, invita a reflexionar sobre cómo las acciones de automatización, los procesos de elegibilidad remota asociados al uso de estas tecnologías, reconfiguran las prácticas y espacios ocupacionales en el Trabajo Social.

Otro trabajo el cuál se tomó como antecedente para la presente monografía es la investigación realizada por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) “Investigación para el Monitoreo de la Matriz de Bienestar” publicada en 2023. En la misma se analiza la matriz de protección social uruguaya durante los últimos años y propone un recorrido por las transformaciones de las que fue objeto la misma. Para los intereses particulares que persigue este trabajo en dicha investigación se analiza las respuestas para atender la pobreza llevadas adelante por el gobierno durante la crisis sociosanitaria.

1. Protección social en Uruguay: conceptualizaciones en torno al bienestar, la política social, y socioasistencial

1.1 Bienestar, Estado de bienestar y protección social

Para Juliana Martínez (2008) la concepción del bienestar no ha sido una construcción universal ni estática en el tiempo. En esta línea, refiere que el término ha sido vinculado a la ausencia o insuficiencia, a la noción de pobreza (comprendida ésta como falta de bienestar), y también ha estado asociado a “la disponibilidad de ingresos” en relación a un determinado umbral. Más allá de estas apreciaciones, la autora comprende y define al bienestar como una capacidad antes que como estado; capacidad, para hacer frente de manera colectiva y no individual a aquellos riesgos que atraviesan las personas durante sus trayectorias de vida: enfermedad, vejez, necesidad de cuidados, desempleo, alimentación, etc. Para Esping-Andersen (2000) “la distribución de los riesgos sociales varía en función de la clase social, el sexo y la edad...también cambia a lo largo de la historia” (p.50); en el contexto actual se pueden considerar otras interseccionalidades en la asignación de dichos riesgos.

En relación al manejo colectivo de los mismos Martínez (2008) afirma que, “las personas actuamos en el marco de relaciones de interdependencia, tanto económicas como de cuidados...las unidades de asignación de recursos no son personas aisladas, “independientes”, sino económico y cuidado-interdependientes” (p. 17). Distintos actores se ponen en juego cuando hablamos de riesgos sociales y de respuesta a los mismos, Esping-Andersen (2000) refiere a este aspecto y afirma, “el estado de bienestar es una de las tres fuentes de gestión de los riesgos sociales; las otras dos son la familia y el mercado” (p. 50). El autor afirma, que la forma en que estas tres esferas compartan los riesgos va a definir un determinado régimen de bienestar. En relación a la primera de estas fuentes, el Estado de Bienestar se define como “una construcción histórica concreta que empezó a desarrollarse entre las décadas de 1930 y 1960” (p.50). Además sostiene que la promesa de los Estados de bienestar no era solo responder a los problemas sociales mediante la política social sino que apuntaba a ser “un esfuerzo para reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía” (p. 50).

La noción de protección social es abordada por Danani y Hintze (2011) quienes le asignan un doble papel a la misma, concibiendo a ésta como “parte de las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, de la reproducción de la vida del conjunto de la población en las sociedades capitalistas” (p. 13). A su vez, las autoras reconocen el “carácter problemático” de la protección social al estar sujeta a la constante definición y lucha por el bienestar, ya sea este entendido como un asunto colectivo o como una cuestión de responsabilidad individual.

Por su parte Castel (2004) define a la protección social a partir de su vínculo inexorable con la noción de riesgo, en tal sentido refiere que “las protecciones sociales “cubren” contra los principales riesgos capaces de entrañar una degradación de la situación de los individuos, como la enfermedad, el accidente, la vejez empobrecida” (p.11). En esta línea de pensamiento, el autor afirma que estar protegido no implica poder dominar todos los riesgos asociados a estar vivos, sino más bien estar atravesados por sistemas que otorguen seguridad.

Continuando con los aportes de Castel (2004), se puede decir que, si bien la experiencia de inseguridad ha estado presente a lo largo de la historia, es fundamentalmente en las sociedades modernas donde esta problemática cobra fuerza, en el entendido de que dichas sociedades son “construidas sobre el terreno fértil de la inseguridad” (p.13). Sostiene así que

la construcción de los Estados modernos se fundó sobre la defensa y valorización de la propiedad privada, aspectos que garantizan de hecho la independencia de los individuos; sin embargo, dejaron a un contingente de personas “no propietarias” que configuraron el pauperismo de la época.

Junto con esto refiere al hecho de que en las sociedades modernas los individuos “no encuentran, ni en ellos mismos ni en su medio inmediato, la capacidad de asegurar su protección...de ello resulta que la búsqueda de protecciones es consustancial a este tipo de sociedades” (Castel, 2004, p.13).

1.2 Breve recorrido por los regímenes de bienestar latinoamericanos

Para Antía (2017), el término Estado de Bienestar no se adecúa a las singularidades de las sociedades latinoamericanas; en primer lugar, porque el mismo surgió para describir las “experiencias” de los países desarrollados durante el período que aquí se hizo mención, y segundo porque los países de la región latinoamericana han presentado a lo largo de la historia distintas trayectorias, grados y alcance de los “programas de protección social”.

En nuestra región la autora expone tomando los aportes de Cantu (2015), que de acuerdo a cómo se articulan las tres esferas de gestión de riesgos y provisión de bienestar (Estado, familia y mercado) se pueden identificar dos grupos de países,

el primero de ellos, compuesto por Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay y México, el Estado tiene mayor presencia en la cobertura de los riesgos sociales, aun cuando sus regímenes de políticas sociales presentan un alto nivel de segmentación y de presencia del mercado. En el otro grupo, que integran Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú, el Estado tiene un rol marginal y las familias se ven recargadas ante la insuficiente incorporación en el mercado de trabajo y la ausencia de respuestas estatales. (Cantu, como se citó en Antía, 2017, p. 200)

Siguiendo con el planteo de la autora, afirma que en América Latina solamente algunos países tuvieron o tienen un Estado de Bienestar semejante al de los países desarrollados. En

este sentido, para contemplar las distintas realidades de la región es que propone la acepción de “Estado Social” (Antía, 2017).

Cabe referirse, al menos de forma breve, a las transformaciones que los Estados de Bienestar o Estados sociales sufrieron, las cuales se enmarcaron en un proceso de transición del capitalismo; ello a su vez implicó cambios en las formas en que dichos Estados gestionaban la provisión de bienestar. Martínez y Sánchez (2016) quienes analizan los regímenes de bienestar en América Latina identifican tres períodos que han atravesado los mismos: “el fundacional durante buena parte del siglo XX; un segundo marcado por las transformaciones de mercado que tuvieron lugar en los años 80 y 90; y un tercero de cambios expansivos iniciados en torno a los 2000” (p. 200-201).

Para Castel (2010), fundamentalmente en el período posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial el capitalismo industrial, había logrado una gestión regulada de los riesgos, la cual encuentra su sustento en la sociedad salarial y en las regulaciones colectivas. En esta línea afirma que el trabajador era “el basamento de una sociedad salarial que le garantiza a él mismo, a su familia y a la mayoría de los miembros de la sociedad las condiciones de base de su independencia económica y de una seguridad social extendida” (p. 22).

Según Castel (2010) a partir de estas regulaciones colectivas el asalariado deja de ser un trabajador aislado en una relación “cara a cara” con el empleador y pasa a estar “inscripto en los sistemas de garantías colectivas del estatuto del empleo y de la protección social” (p. 24). Para el autor todo esto es posible gracias a la garantía del Estado social, la cual refiere como “instancia de colectivo por excelencia”.

Centrándonos en la experiencia regional, Martínez (2008), menciona que durante este período los regímenes de bienestar en Latinoamérica estuvieron marcados por el modelo de acumulación ISI (industrialización por sustitución de importaciones), el cual,

requería de capacidad de industrialización y de mayor intervención del Estado en la economía. El consumo del mercado doméstico era importante y, en consecuencia, también lo eran los salarios y los sindicatos y empresarios en tanto actores que los negociaban. (p. 41)

Afirma Ruiz (2008), que dicho modelo de acumulación acompañó al Uruguay de la posguerra, momento que coincidió con el período “neobatllista”. Durante este período “la intervención del Estado adquiere importancia relevante, con una política proteccionista y de fomento de la industria que realizaba una redistribución de la renta” (D’Elia, 1984, p. 60). Concretamente en términos de protección, Oddone (2010), expone que ya “desde los años treinta, los sucesivos gobiernos mostraron una creciente vocación por aumentar la cobertura de la población por el sistema de seguridad social” (p. 121); en acuerdo con esto sostiene que para la década del 40 casi todos los grupos sociales accedían a la jubilación.

Martínez y Sánchez (2016) afirman que durante su período fundacional o período ISI, la protección brindada por los regímenes de bienestar en nuestra región estuvo asociada al empleo formal, asalariado y urbano. Sin embargo, según los autores la protección bajo este modelo tuvo sus limitaciones, no logrando abarcar un contingente de trabajadores informales, trabajadores rurales, personas desempleadas que quedaron por fuera dada su marginación en relación al trabajo formal urbano en torno a la industria. Otra de las limitaciones que señalan los autores refiere a que la protección encontraba su sustento en el varón, que era quien estaba incorporado al mercado laboral. Los regímenes de bienestar durante este período, se basaban en el modelo de familia nuclear donde el hombre era proveedor y las mujeres estaban relegadas al ámbito privado; en acuerdo con esto, afirman que dicho modelo “aspiraba a reducir la dependencia entre bienestar y poder adquisitivo; no así entre bienestar y trabajo femenino no remunerado” (p. 204). Si bien estos regímenes no apuntaron a superar la injusta división sexual del trabajo, “las mujeres accedieron a programas sociales en su calidad de dependientes” (Martínez, 2008, pp. 41-42).

Oddone (2010) sostiene que el modelo ISI en Uruguay comenzó a mostrar los primeros signos de agotamiento a partir de 1955 lo cual se reflejó en un profundo estancamiento económico; este hecho imprimió en el imaginario colectivo uruguayo que la década del 50 fuera la del fin de un período de “crecimiento económico y bienestar social”. A su vez, afirma que a partir de la llegada del Partido Nacional al gobierno en 1959 se “inició una etapa en la que las políticas económicas pretendieron empezar a dismantelar el modelo proteccionista-intervencionista que el “neobatllismo” había reforzado” (p. 125); para el autor dicha etapa encuentra sus fundamentos en la liberalización de la economía.

Estas nuevas orientaciones económicas marcaron con fuerza el escenario regional en la década de los 80, momento, además, de restauración democrática. En este sentido, Antía et al. (2013) afirma

América Latina estuvo sometida a fuertes presiones económicas internacionales para cambiar su estrategia de desarrollo...intentando desterrar la de orientación proteccionista, e incorporar una nueva, la de opción pro- mercado. La abultada deuda externa adquirida por estos países en pos de sustentar, entre otras cosas, el patrón sustitutivo de importaciones, forzó a los gobiernos de la época a negociar su endeudamiento con un universo de organismos internacionales de créditos. (p. 171)

Según el planteo de Martínez y Sánchez (2016) indicado anteriormente, este contexto marcó un segundo período de los regímenes de bienestar latinoamericanos. Para Antía et al. (2013) la escasa posibilidad de elección para encontrar “medidas alternativas” que tenían los gobiernos regionales en ese momento, los llevó a “instrumentar un ajuste estructural—económico, financiero, comercial, y de la seguridad social— el Consenso de Washington, que no pareció reconocer la heterogeneidad de los contextos en los que se pretendía aplicar” (Antía et al., 2013, pp. 171-172).

Durante este período se priorizó “la liberalización, la desregulación comercial y la reducción de los costos de producción- incluyendo los relacionados con la protección social” (Martínez y Sánchez, 2016, p. 207). Concretamente en materia laboral y de seguridad social se dio un proceso de precarización del trabajo y recortes de prestaciones asociadas al empleo; en relación a las jubilaciones y pensiones emergió la incorporación de actores privados en la administración de fondos, mediante el sistema de capitalización individual. (Antía et al., 2013).

Bajo esta lógica, la impronta neoliberal promovió “la necesidad de traspasar al mercado buena parte de los riesgos sociales...y de contar con intervención estatal complementaria y residual ante necesidad económica demostrada” (Martínez y Sánchez, 2016, p. 207); así las respuestas del Estado estaban dirigidas a atender situaciones de extrema vulnerabilidad social orientadas bajo la lógica de focalización, y uso racionalizado de los “recursos escasos” (Cecchini y Martínez, 2011).

Un tercer período de transformaciones de los regímenes de bienestar latinoamericanos tal como se aludió más arriba se inicia en el año 2000 (Martínez y Sánchez, 2016); para los autores el mismo estuvo marcado por cambios en materia política y un giro a la izquierda en este plano. Explican así que estas transformaciones se dieron en torno a tres componentes los cuales apuntaron a una ampliación en el acceso a “beneficios sociales en tanto derechos ciudadanos” (p. 210); uno de estos componentes es la expansión en la región de los Programas de Transferencia de Renta Condicionada (PTRC).

Para Martínez y Sánchez (2016), estos programas apuntan a la superación intergeneracional de la pobreza a través del apoyo a familias con hijos, a fin de que estas puedan fortalecer su capital humano. Esta orientación en la política social que se afianzó en la región encarna, según Mariatti (2021), el “paradigma neoliberal” que acompañó a la protección social desde ese momento; afirma así que “la perspectiva empresarial y su comprensión de la cuestión social avanza en las políticas públicas e invade con conceptos tales como; empleabilidad, capital humano y emprendedurismo” (Mariatti, 2021, p. 235). Por otra parte, los PTRC para Carballo y Vecinday (2019) “se expanden en un contexto que asiste a crecientes exigencias sociales para incrementar el control y la eficiencia de las prestaciones sociales y, en particular, de las vinculadas al combate de la pobreza” (p. 89).

El segundo componente que apuntaló las transformaciones de los regímenes de bienestar durante este período se vincula a una serie de contrarreformas “de las transformaciones previas de mercado en materia de salud y de protección a la vejez” (Martínez y Sánchez, 2016, p. 211). Por último, los autores afirman que el tercero de estos componentes refiere a la preocupación por parte de los Estados (con distintos matices en la región) respecto a un “cuarto pilar de bienestar” vinculado al cuidado y las tareas en torno al mismo (Martínez y Sánchez, 2016); esta preocupación se debió para los autores a la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral formal y a cambios demográficos.

1.3 Política Social y socioasistencial

Para conceptualizar el término política social, Soldano y Andrenacci (2005) trazan una definición de la misma a partir de precisar algunas de sus características fundamentales; así, para los autores la política social es entendida como “una intervención de la sociedad sobre sí misma, en primer lugar, porque la intervención no está generada de manera exógena a la propia sociedad” (p. 52). Explican así, que más allá del rol que el Estado tenga en la

intervención de política social (ya sea de predominio, residual, etc.) éste nunca es un actor externo y por ello “sus intervenciones no son explicables fuera del universo social” (p. 52).

Por su parte Danani (2017) apunta a definir a la política social a partir de su objeto de intervención, en relación a este aspecto sostiene,

el de la política social es un campo de políticas complejo, en el sentido (epistemológico) de que en él están contenidas múltiples dimensiones, que por otra parte se relacionan entre sí: procesos político-culturales, económicos e institucionales, pero también el género, la edad, la orientación ideológica, etc. (p.27)

La autora propone llamar a las políticas sociales como “intervenciones sociales del Estado” y precisa aún más su definición, intentando identificar los aspectos específicos de las políticas sociales, es decir, aquello que las hace propia en sí mismas y distinta a “otras intervenciones”. De ello sugiere un aspecto común de dichas políticas, esto es que “producen y moldean directamente las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales” (Danani, 2017, p.32).

Otra característica identificada por la autora que hace a la especificidad de la política social dentro de las “intervenciones sociales del Estado” surge a partir de su comparación con la política laboral. Esta última, opera de manera directa en la forma mercancía de la fuerza de trabajo, en este sentido la política laboral regula de “manera directa e inmediata” la relación capital-trabajo, participando así también, a decir de Danani en la “distribución primaria del ingreso” (política salarial). Por su parte, las políticas sociales aparecen “como el conjunto de intervenciones sociales del Estado, cuya unidad radica en que regulan indirectamente la forma mercancía de la fuerza de trabajo y que lo hacen desenvolviéndose en el terreno de la distribución secundaria del ingreso” (2017, p. 33).

Política socioasistencial

Una primera aproximación al término política asistencial parte de distinguir a la misma de otras prácticas asistenciales que surgieron a lo largo de la historia y que estuvieron orientadas a ayudar a los más necesitados (Pérez y Vecinday, 2016); podemos referirnos así, a las corrientes filantrópicas a través de las cuales se desplegaron prácticas de este tipo.

En relación a la filantropía, Magri (2014) reconoce que, hacia finales del siglo XIX en Europa, la Iglesia Católica sugirió (en pro de mantener el sistema) a los gobiernos y capitalistas, asegurar coberturas básicas para atender la situación de sectores marginados; mientras que a los particulares les encomendó “continuar con la caridad a través de las organizaciones filantrópicas que atendieran necesidades básicas como alimentación y sanidad de los pobres” (p. 37). Por otra parte, en la corriente higienista el asistencialismo aparecía como “como forma de mejorar «física y moralmente» a la clase trabajadora” (p. 39). Según la autora esta corriente apuntaba a mejorar las condiciones de salubridad de determinados sectores sociales desde una visión moralizante y en pro de la salubridad colectiva; la misma se sustentó en el saber médico dándose “la difusión de una racionalidad técnica como una forma de tratamiento de la cuestión social” (Acosta, 1998, p. 11).

Siguiendo esta línea, para Pérez y Vecinday (2016) se puede pensar en términos de política asistencial cuando “es el Estado que toma para sí la atención de las expresiones problemáticas derivadas de la cuestión social” (p. 93). Agregan, además, que la misma demanda para su concreción saberes técnicos especializados y un proceso burocrático de gestión de los recursos.

Por su parte, Soldano y Andrenacci (2005) definen a la política asistencial como uno de los campos de intervención de la política social, siendo los otros dos el “sistema de la seguridad social” y por último “el campo de las grandes instituciones públicas universales (la salud pública, el complejo educativo público)” (p. 21).

Desde la institucionalización de la política asistencial en nuestra región diversos autores han aportado a su conceptualización. En acuerdo con esto, Andrenacci y Repetto (2006) comprenden a la política asistencial como,

un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los “pobres” en sentido contemporáneo: aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo, o acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por el complejo de políticas universales. (p. 3)

Por su parte Arias (2012), añade otro elemento a la definición de política asistencial, distinguiéndola de otras intervenciones públicas las cuales, si bien inciden de forma más concluyente sobre la situación de pobreza, incluso aunque estas modifiquen la estructura de la distribución de la riqueza (regulaciones del empleo, la educación pública, entre otras) las mismas no son intervenciones dirigidas a los pobres; se puede decir así, que la política asistencial goza de exclusividad en su campo de intervención.

A partir de estas reflexiones conceptuales resulta sustancial problematizar en torno la política asistencial fundamentalmente en períodos de fuertes crisis socioeconómicas, tal como la que se dio a causa de la propagación a nivel mundial del COVID-19.

1.4 Nuevo contexto viejos dilemas: reflexiones en torno a la política asistencial

Como punto de partida de este apartado acordamos con la perspectiva de Vecinday y Pérez (2016) la cuál distanciándose de aquellas posiciones que consideran a este tipo de política como mero instrumento estabilizador del sistema, entienden (y defienden) la asistencia como “derecho y como recurso de la acción pública social” (p. 92).

Sin embargo, las autoras reconocen el aspecto mitigador de la política asistencial, la cual asegura mínimamente las condiciones básicas de reproducción de la población destinataria (Pérez y Vecinday, 2016). En acuerdo con este planteo Netto (2012) afirma que, si bien las políticas dirigidas a los excluidos en el capitalismo tardío se perfilan como inscriptas en el dominio de los derechos, las mismas no tienen una pretensión formal de erradicar la pobreza, sino que se dirigen (y pretenden) apenas enfrentar la miseria extrema e indigencia; afirma así la proposición minimalista de las mismas.

Por otra parte la focalización se funda en criterios de selección preestablecidos para la identificación de los destinatarios de la política asistencial, en este sentido “la preocupación por reconocer a los falsos pobres, es decir, por la construcción de operaciones de inclusión “objetivas”, ha sido estructurante del nuevo modelo de organización asistencial” (Vecinday, 2019, p. 195). Este aspecto propone una revisión crítica, en tanto estigmatiza a los grupos poblacionales definidos como “pobres”, obligándolos continuamente a demostrar los derechos que les han sido vulnerados, para acceder a prestaciones mínimas para la supervivencia.

Por otra parte, se señala aquí otro aspecto controversial en torno a la política asistencial, este alude a que dicha política ofrece a sus destinatarios “un tratamiento aislado de su

posición productiva desvinculando la situación de pobreza de la problemática del trabajo” (Pérez y Vecinday, 2016, p. 92). En sentido similar Netto (2012) afirma que, en la medida en que no se articule las políticas sociales con las transformaciones estructurales del capitalismo, dicha política acaba por configurarse como programas emergenciales y básicamente asistencialistas.

Tal como lo afirma Baráibar (2020), los Programas de Transferencia Condicionada de Renta (PTRC) fueron la principal estrategia, aunque no la única de la política asistencial desde su institucionalización a inicios de siglo. Para Pérez y Vecinday (2016) las transferencias de estos programas operan “como un complemento de los miserables ingresos que sus beneficiarios obtienen tanto del trabajo informal como formal” (p. 94). Por su parte Midaglia (2012), señala que las contrapartidas (para poder mantener la prestación) exigidas por los PTRC (concurrencia de niños a centros educativos, controles de salud de estos y controles prenatales de mujeres) terminan por debilitar la categoría de derecho social de dicha prestación.

Como se aludió más arriba los PTRC están orientados por una perspectiva centrada en la inversión en capital humano; este aspecto trajo varios posicionamientos críticos al respecto. Para Baráibar (2020) “la preocupación por el capital humano, adquiere en algunos casos una extrema relevancia y sería este y no la atención a la pobreza, su aspecto central” (p.135). Por su parte Vecinday (2016) sostiene que dicha perspectiva “promueve la idea de que la pobreza puede ser superada mediante el desarrollo de las capacidades de los pobres” (Vecinday, 2016, p. 212); afirma así, que bajo esta orientación las PTRC pretenden operar como “estímulo económico” para modificar aspectos comportamentales de los “pobres”. A partir de lo afirmado acerca de los PTRC se constata, la moralización sobre los destinatarios, los cuales son obligados a modificar sus comportamientos en pro de mantener un ingreso para la supervivencia; esto produce lo que se ha dado en llamar la individualización de la pobreza ocultando los problemas estructurales en torno mercado del trabajo y la redistribución de la riqueza (Midaglia, 2012; Vecinday, 2016). Y, por último, pero no menos importante, la activación del sujeto destinatario de la política, convocándolo a ser protagonista en la búsqueda y solución de su situación (Mariatti, 2021).

1.5 Protección social durante la era progresista en Uruguay. El abordaje de la pobreza

En referencia al tercer período de transformaciones de los regímenes de bienestar, nuestro país no escapó a las tendencias regionales, por lo tanto, con el respaldo de los gobiernos

progresistas se dio una consolidación de la política asistencial y fundamentalmente de los PTRC. Para Baráibar (2018)

A partir de los años '90 y con mayor intensidad durante el presente siglo, en América Latina comienza el desarrollo de la política asistencial. Iniciada como intento de respuesta a la dramática situación social de la década de los '80, esta política ha tendido a ampliarse y consolidarse. (p. 13)

Según la autora la misma trayectoria que siguió nuestro país “es fundamentalmente a partir del año 2005 cuando asume el gobierno nacional el Frente Amplio, que la política asistencial se amplía, diversifica e institucionaliza” (Baráibar, 2018, p. 13). En tal sentido, el gobierno frenteamplista crea institucionalidad con competencia en este tipo de políticas, emergiendo así el MIDES. Para la autora este ministerio es también una expresión del proceso de institucionalización de la política asistencial.

Concretamente el MIDES se crea como Secretaría de Estado en marzo de 2005 con la ley 17.866 promulgada el 21 de marzo de 2005 (Poder Ejecutivo), apuntando a dos objetivos fundamentales, por un lado “hacer frente a la emergencia social, producto de la crisis del año 2002 que había dejado a 1 de cada 3 personas en situación de pobreza” (MIDES, 2019, p. 2); y, según indica el artículo 9 de dicha ley “formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general” (Ley de creación 17.866, Poder Ejecutivo). En esta línea, se aclara que el MIDES no se configura como una institución destinada exclusivamente al combate de la pobreza, aunque reconoce como prioritario este aspecto; a su vez se afirma que se constituye como una apuesta a articular políticas de carácter universal con aquellas de tipo focalizada (MIDES, 2019).

Este ministerio aparece como una creación coyuntural en respuesta a las secuelas que dejó la crisis del 2002; en tal sentido, una institución orientada a atender los impactos sociales de dicha crisis resultó prioritaria en ese momento. La creación de este organismo estuvo a cargo del primer gobierno de izquierda en Uruguay, el cual inició su gestión en marzo del 2005 con Tabaré Vázquez al mando de la presidencia.

Según Baráibar (2018) en los gobiernos de izquierda se ha ampliado la intervención del Estado en la esfera social, esto se constató en el aumento del gasto público social (GPS) y en la creación de programas orientados a la gestión de la pobreza.

En cuanto a las cifras de dicho gasto afirma que

en 2005 representaba el 19.5% del PIB, llevando ese valor al 25.2% en 2012...Por otra parte, al comparar el GPS con el total del gasto público, se observa que pasó de representar en 2004, el 60.9% del gasto público total a ser en 2012, el 75.4%. (MIDES, 2014 como se citó en Baráibar, 2018)

Por otro lado, según la autora, no solo se visualiza un aumento a partir del 2005, en la cantidad de programas sociales creados, sino que también se observa una mayor incidencia de aquellos programas destinados a atender la pobreza, “de los 132 programas iniciados en el primer gobierno del Frente Amplio, el 72% son asistenciales y promocionales”. (Baráibar, 2018, p. 17-18)

Concretamente en términos de protección social y partiendo desde la perspectiva de la autora, quien analiza los 2 primeros períodos del progresismo en nuestro país, se puede afirmar que

se desarrollan tres marcos a partir de los cuales se implementa un conjunto amplio de programas en diversas áreas de la política social. Entre 2005 y 2007, se desarrolla el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES). A partir de 2008, se pone en marcha el Plan de Equidad (PE) y...en 2011, en el segundo gobierno del Frente Amplio, es aprobada la Reforma Social. (Baráibar, 2018, p. 14)

En cuanto a los programas contenidos en dichos marcos, Baráibar (2018) afirma que, si bien varían, adquieren protagonismo las transferencias condicionadas de ingresos, el ingreso ciudadano primero y posteriormente el nuevo régimen de asignaciones familiares; por otro lado en relación a la configuración de la política asistencial durante el progresismo, la autora destaca la importancia del primer período de gobierno siendo este “fundacional” en la materia.

Retomando el planteo propuesto en relación a la existencia de tres marcos u orientaciones generales a continuación se refiere al primero de éstos. En el 2005, mismo año de creación del MIDES, se llevó adelante el (PANES). Esta iniciativa se trató de un “conjunto de políticas sociales” destinadas a los hogares con bajos ingresos. Desde el comienzo dicho programa fue pensado como una intervención puntual, ejecutándose bajo estos lineamientos hasta el 2007 (MIDES, 2019). Tal como lo refiere su nombre, este plan buscó dar respuesta a la dramática situación de emergencia social que vivía el país rezago de la crisis del 2002.

El PANES persiguió dos cometidos básicos:

por un lado, buscó proporcionar asistencia a través de transferencias monetarias y alimentarias, realizando además intervenciones sobre el estado de la vivienda. Por otra parte, con un cometido a largo plazo, se ocupó de la reinserción de las personas a través de intervenciones de capacitación, educación y alfabetización, en experiencias de participación social y laboral. (MIDES, 2019, p. 2).

La ley que da origen al PANES expone los programas constitutivos del mismo, en tal sentido

La ley 17.869 señala...i) Plan Alimentario Nacional; ii) Programa Emergencia Sanitaria; iii) Programa de Ingreso Ciudadano; iv) Programa Educación en Contextos Críticos; v) Programa Empleo Transitorio; vi) Programa Asentamientos Precarios y Pensiones y vii) Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle. (Baráibar, 2018, párr. 41)

A un año de finalizado este plan, el gobierno de izquierda inicia acciones tendientes a generar una transformación social estructural. En esta línea “fueron redactados el Plan de Equidad y la Reforma Social en 2008 y 2011 respectivamente. En ambos documentos se definen los principios estructurantes de la nueva matriz de protección social” (MIDES, como se citó en Vecinday, 2017a, p. 60).

Efectivamente en el año 2008 se comienza a ejecutar el Plan de Equidad (PE), el mismo abarcó un conjunto de reformas: “la reforma de la salud, la reforma tributaria, la reforma de la educación y reformas a la seguridad social, así como políticas de vivienda, inclusión social y equidad de género” (MIDES, 2019, p. 2).

Desde la perspectiva de Baráibar (2018), el PE aparece como un segundo marco general, y adquiere para la autora enorme relevancia en tanto coloca a la política asistencial “como parte estable” del repertorio de prestaciones del Estado. En este sentido, la autora expone que, uno de los objetivos del Plan de Equidad consiste en extender y desarrollar la red de asistencia destinada a atender situaciones de vulnerabilidad y nuevos riesgos. A su vez afirma que, en el marco de dicho plan, la izquierda gobernante asume la política asistencial como una línea de acción necesaria más allá del contexto de emergencia en el que se afianzó, y en un período de crecimiento económico.

En consonancia con lo dicho, el Plan de Equidad “organiza los componentes que darán lugar a la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), proponiendo la consolidación...de la asistencia y su articulación con las prestaciones de carácter universal" (MIDES, 2008, como se citó en Vecinday, 2017a, p. 60). Esta red, reserva acciones dirigidas a la población en situación de indigencia y vulnerable a la indigencia con el objetivo de incluir e integrar a este núcleo “duro de la pobreza mediante un subsistema de acciones focalizadas y una estrategia de trabajo articulado con las familias” (MIDES, 2011, como se citó en Vecinday, 2017a, p. 60)

Entre las acciones enmarcadas en la RAIS

se integran las prestaciones sociales no contributivas (asignaciones familiares y pensiones a la vejez), seguridad alimentaria, trabajo protegido, promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, políticas de educación para la infancia y la adolescencia, políticas de promoción e inclusión social. (Uruguay, 2008, como se citó en Baráibar, 2015, p. 138)

Una vez expuestos estos dos marcos generales y, señalando diferencias entre ambas iniciativas, se puede decir que el PANES y el PE se distinguen principalmente en el alcance de sus intervenciones y en los plazos de ejecución de las mismas, siendo la primera de estas de carácter puntual, mientras que el PE “se define como una propuesta de largo plazo que busca incidir en la estructura de desigualdades vigente en el país, ya sea de tipo socioeconómico, de género, de etnia, regionales, entre otras” (Midaglia y Antía, 2007, p. 144).

Un tercer marco u orientación general según Baráibar, lo constituye la Reforma Social. El documento de la Reforma Social fue redactado en el segundo gobierno de izquierda al mando José Mujica (2010-2015). Dentro de la Reforma Social “se delimitan tres grupos poblacionales a ser protegidos: la población tomada en su conjunto, los pobres y los vulnerables a la pobreza y el grupo de quienes viven en condiciones de pobreza extrema” (Vecinday y Bentura, 2019, p. 19).

Por su parte Baráibar (2018) refiere como aspecto “novedoso” de dicha Reforma la “preocupación por la dimensión territorial, específicamente, por la segmentación en este sentido” (p. 26). El planteo de la autora se ve reflejado en las nuevas estrategias de la política pública que se desplegaron en el segundo gobierno del FA, las cuales se caracterizaron por un fuerte anclaje territorial; en acuerdo con esto, durante la gestión de Mujica se pone en marcha con la ley 18.829 el Plan Juntos (PJ). (Declaración de interés general. Ejecución del Plan Nacional de integración socio-habitacional Juntos, 24 de octubre de 2011). Según Baráibar (2018) dicho plan apunta a atender la emergencia y precarización socio-habitacional.

La autora señala ciertas particularidades del PJ dentro de la órbita de la política socioasistencial. En este sentido, afirma que, si bien es una intervención pública la misma cuenta con escasos recursos públicos, expone así que “se apela a la sociedad a integrarse como técnicos y mano de obra...Al sector productivo se lo convoca a través de la razón social de la empresa, con donaciones monetarias y materiales de obra” (Magri, 2013, 2016 como se citó en Baráibar, 2018).

A su vez, se suman “en 2011, los programas con metodologías de proximidad o cercanías: Uruguay Crece Contigo, Cercanías, Jóvenes en Red y Siete Zonas” (MIDES, como se citó en Vecinday, 2017a, p. 61). Estos forman parte del conjunto de intervenciones focalizadas con anclaje en el territorio, y que están destinadas a atender al núcleo duro de la pobreza.

Según el mapeo realizado por el Observatorio Social del MIDES en relación a la oferta programática social, se puede afirmar que “aunque se produce una reducción de los programas implementados, el peso relativo de los dirigidos a la pobreza y vulnerabilidad aumenta, pasando del 40.7%...en 2011 y 2012 al 47% unos años después” (MIDES, s.f como se citó en Baráibar, 2018) la autora afirma que este aumento se da al margen de la mejora en los indicadores sociales. El planteo advierte que aún siguen existiendo ciertos sectores que

no logran insertarse en el mercado del trabajo o que lo hacen de manera muy precaria. Asimismo señala que la política asistencial no opera, tal y como se previó en un comienzo como tránsito o puente a un empleo formal, estable y regulado y por ende, las protecciones sociales que de él devienen (Baráibar, 2018).

Precisiones generales del sistema de protección en los años progresistas

Como fue mencionado, durante la gestión progresista hubo una intención manifiesta en el abordaje de la cuestión social, esto respondió a la perspectiva ideológica de los gobiernos de izquierda.

Midaglia y Antia (2007) analizan las reformas de la que fue objeto la matriz de bienestar social uruguaya durante los gobiernos de izquierda y las clasifican en tres tipos: de corte innovador, restaurador y una serie de reformas con cierto sesgo cauteloso. Dentro de las intervenciones de tipo restauradoras, destacan la reinstalación de los consejos de salarios tripartitos; este mecanismo de negociación colectiva tuvo una “breve vida” ya que se instaló junto con la vuelta a la democracia y se suspendió en el primer cambio de gobierno (Midaglia y Antia, 2007). Se puede decir, que el estado vuelve a asumir un rol regulador en las relaciones laborales.

En las medidas innovadoras puede ubicarse: la creación del MIDES, el PANES y PE, la reforma de la salud con la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA). La reforma tributaria, también se encuentra dentro de esta categoría, la misma apuntó a generar mayor equidad en el sistema impositivo según capacidad de contribución, creándose así el Impuesto de Renta a las Personas Físicas (IRPF); en relación a esta reforma si bien no es de carácter específicamente social, se trata de una medida de redistribución de la riqueza. (Midaglia y Antia, 2007)

En 2015, Tabaré Vázquez vuelve a ser presidente, consolidándose por tercera vez consecutiva el FA en la gestión del gobierno. En este mismo año (el 27 de noviembre) se promulga la ley 19.353 de creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). (Poder Ejecutivo, 2015). Se puede ubicar, según la categorización de las autoras, el ingreso del SNIC a la matriz de protección uruguaya como medida innovadora.

El SNIC tiene el objetivo de “generar un modelo corresponsable de cuidados, entre familias, Estado, comunidad y mercado. Aún más...entre varones y mujeres...apuntando así a superar

la injusta división sexual del trabajo” (Junta Nacional de Cuidados, s.f, p. 15). En el mismo documento se hace referencia a las prestaciones y servicios de esta política de cuidados, a saber: licencias parentales, casas de cuidados comunitarios, centros de cuidados en sindicatos y en empresas, centros de cuidados INAU y ANEP, becas de inclusión socioeducativa entre otros. Dirigidas a las personas en situación de dependencia: teleasistencia, servicio de asistentes personales, centros diurnos, centros de cuidados permanente, entre otros.

Por otro lado, en lo relativo a la política asistencial, Baráibar (2018) refiere que la institucionalización de la misma como estrategia de respuesta a la pobreza durante los gobiernos de izquierda, contribuyó a incorporar colectivos que estaban por fuera del esquema de protección; para Colafranceschi y Vigorito (2013) esta línea de política pública aportó a “aumentar significativamente la llegada de las prestaciones sociales a los estratos de menores ingresos” (p. 75).

Más allá de valorar estas cuestiones de la política asistencial, es necesario reflexionar en torno a la calidad de protección que brinda la misma. En esta línea Baráibar sugiere “ir más allá” y “problematizar” algunos aspectos y afirma “la calidad de la protección habilitada es poca. Las transferencias condicionadas que constituyen el programa con mayor cobertura-, transfieren montos notoriamente reducidos” (Baráibar, 2018, párr. 110).

Para Antía, et al. (2013) , si bien existió un cambio de rumbo en la provisión de bienestar y se recuperó en parte el papel del Estado en este campo, durante los gobiernos del FA, no se logró revertir la fragmentación interna que tenía el sistema de protección, en este sentido, afirman que “la estabilización de los programas de asistencia...institucionaliza la dualización en el tratamiento de las problemáticas socioeconómicas a través del divorcio de un componente de asistencia social, financiado por rentas generales, y otro de bienestar, esencialmente contributivo” (Antia, et al. 2013, p. 177).

1.6 Cierre del ciclo progresista y giro a la derecha

Como se mencionó al comienzo de este trabajo la asunción del gobierno multicolor adquirió cierta particularidad en relación a algunos aspectos. En tal sentido, el inicio de su gestión coincidió prácticamente con la declaración de la emergencia sociosanitaria en nuestro país; a su vez, este cambio de gobierno se valora como un hecho de “gran envergadura en el sistema político uruguayo, ya que supone la alternancia en el partido político de gobierno

tras quince años de ejercicio continuado del Frente Amplio” (Carneiro et al., 2020, p. 130). Por otro lado en el mismo documento, los autores reconocen como inédito en nuestro sistema político la composición de una coalición integrada por cinco partidos y afirman que este aspecto “aumenta los costos de transacción y negociación” (p. 130).

Cabe referir que esta alternancia es parte de un proceso más amplio que se dió a nivel regional de ascenso de sectores de derecha y centro derecha al poder político, si se busca comprender este cambio de orientación es posible precisar algunas características en común que lo alentaron. En tal sentido, aquí señalaremos para el caso de Uruguay un escenario socioeconómico poco favorable que acompañó el último tiempo de la izquierda en el país “en un ciclo de 17 años de variación positiva del PIB, 2019 fue el año de menor crecimiento” (CEPAL, 2020b, p. 4); el mismo documento señala una “variación negativa” en la mayoría de los sectores de la economía.

Por su parte, los indicadores del mercado de trabajo mostraron signos positivos durante el progresismo en Uruguay. En relación a esto, Carneiro et al. (2020) sostienen que el salario real creció de manera sostenida, alcanzando un crecimiento cercano al 50 % entre 2015 y 2019; se puede agregar además que “entre 2011 y 2014 el mercado de trabajo...alcanzó los mejores registros en materia de empleo y desempleo” (Instituto Cuesta Duarte, 2022b, p. 12). Sin embargo, y al margen del aumento sostenido del salario real, para Carneiro et al. (2020) el desempeño de estos indicadores acompañó el período de estancamiento económico que vivió Uruguay, fundamentalmente a partir del 2015 evidenciando su debilitamiento.

Considerando lo expuesto, se sostiene que el deterioro del panorama social y económico fogueó la antesala de la elección presidencial en 2019, así como el desgaste de la izquierda gobernante en el último tiempo. A esta cuestión se le agrega que durante los últimos años del progresismo en nuestro país existieron “evaluaciones negativas respecto a los resultados de política pública principalmente en seguridad ciudadana” (Nocetto et al., 2020, p. 519).

En este mismo sentido, Queirolo (2020) afirma que para 2019 la inseguridad persistía como problema en las valoraciones de los uruguayos a la vez que se “sumaban la preocupación por el desempleo y una insatisfacción creciente con la economía” (p. 104). Se comprende así que estos factores, terminaron por favorecer consecuentemente el triunfo de la coalición opositora en la contienda electoral.

El giro a la derecha, con Luis Lacalle Pou al mando de la presidencia implicó un cambio ideológico y en términos concretos, implicó un cambio en lo que refiere a las apuestas, acciones y preocupaciones del nuevo gobierno. En esta línea las orientaciones de la coalición multicolor plantean “recuperar la rentabilidad empresarial para estimular la inversión, reducir el déficit fiscal y reformar las empresas públicas” (CEPAL, 2020b, p. 1). Este déficit fiscal aparece directamente vinculado según Baraibar y Paulo (2021) a la mala gestión del Frente Amplio “que entienden, no supo administrar la abundancia con la que fue beneficiado” (p. 107).

La preocupación por una gestión eficiente de los fondos públicos manifestada por la coalición de gobierno fue capitalizada en los discursos de campaña electoral así como en los documentos programáticos; añádase a esto, la seguridad pública como tema prioritario de campaña y ámbito de acción de dicha coalición. En relación a este último aspecto, cabe mencionar el proyecto de reforma constitucional “Vivir Sin Miedo” que se llevó a plebiscito en la primera vuelta electoral en 2019; dicho proyecto fue apuntalado por un sector del Partido Nacional y proponía con un fuerte sesgo punitivista, allanamientos nocturnos, creación de una guardia nacional para apoyar a la policía, cadena perpetua a revisar a 30 años para algunos delitos, entre otras (Pérez, 2019). Si bien “Vivir sin miedo” no logró la cantidad de votos necesarios, si logró un alto porcentaje de adhesión, 46,09%, lo que representa más de un millón de votos según datos de El País (2019).

Considerando lo antes mencionado, se reafirma que el giro a la derecha se concretó no sólo por la alianza entre partidos que conformaron la coalición multicolor sino también, porque dicha coalición logró incorporar estratégicamente se podría pensar, en sus propuestas de gestión, preocupaciones y temas sensibles para la ciudadanía uruguaya que acompañaron el descontento de los últimos años del progresismo.

2. Medidas desplegadas durante el período de pandemia

2.1 Escenario socioeconómico en tiempos de COVID-19

La emergencia sociosanitaria que se instaló a raíz de la propagación mundial del coronavirus, tuvo consecuencias devastadoras para la economía global; en este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2020a) afirma que, “la pandemia de COVID-19 ha llevado a la economía mundial a la peor recesión desde la

Segunda Guerra Mundial, y se registra el mayor porcentaje de países que experimentan una recesión de manera simultánea (90%)” (p. 16). Este escenario económico repercutió con dureza en el desempeño del mercado laboral, en tal sentido, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “a lo largo de 2020 se produjo una disminución sin precedentes de la ocupación a escala mundial de 114 millones de empleos con respecto a 2019” (2021, p.2).

En lo relativo a la dimensión sanitaria de la pandemia las cifras registradas para el 2020 fueron realmente catastróficas; según el informe de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, exposición de motivos, al cierre del mismo “la cantidad de casos activos de COVID-19 en el mundo alcanzaba aproximadamente 11,5 millones de personas” (MEF, 2021a, p. 9); el mismo informe afirma que las muertes por COVID rondaban los 4 millones de personas.

En cuanto al escenario regional y para el año referido, “América Latina entró en recesión económica a partir del primer trimestre y su PIB presentó una contracción del 1,53% en comparación con el registrado en el mismo período de 2019” (CEPALa, 2020, p. 59).

Con respecto a la realidad local y específicamente a los impactos de la pandemia en lo sanitario, según informe epidemiológico del Ministerio de Salud Pública (MSP) actualizado al 8 de enero del 2022, se constata que desde el 13 de marzo, momento en que se realiza la primera confirmación de un caso COVID-19 “se han confirmado por laboratorio 443.436 casos (incidencia acumulada de 12.558,58 casos por 100.000 habitantes)” (MSP, 2022, p. 4). El mismo documento afirma que a la fecha del informe fallecieron con diagnóstico “6.189 personas, constituyendo una...mortalidad en la población general de 175, 28 por 100.000 habitantes” (MSP, 2022, monitoreo de mortalidad, p. 10).

En el plano económico, durante el primer año de emergencia sociosanitaria el Instituto de Economía (IECON) refiere que las exportaciones y las importaciones, cayeron 16,2 % y 10, 8 % respectivamente. (IECON, 2021a). Concretamente para el segundo semestre del 2020 Uruguay no logra escapar a las tendencias económicas mundiales (IECON, 2020) en este sentido “la economía uruguaya registró una caída del PIB del 5,9 % al cabo del 2020”(IECON, 2021a, párr.1). Sumado a esto a finales del 2020 también se dio un agravamiento de la situación sanitaria por el aumento de casos y muertes lo que llevó a que el gobierno aplicará medidas para restringir la movilidad (IECON, 2021a).

Entre estas medidas se encuentra el cierre de fronteras al turismo; dicha medida afecta la temporada alta turística de Uruguay, trayendo enormes repercusiones económicas ya que la actividad implica alrededor del 7 % del PBI (IECON, 2020).

Por otro lado, el agravamiento de la dimensión sanitaria por los contagios y muertes por COVID-19 al cierre del 2020, llevó a que Uruguay pase a estar ubicado en mayo de 2021 en los primeros lugares de contagios y muertes por millón de habitantes (IECON, 2021a). En acuerdo con lo antedicho, para el período marzo-julio 2021 se registra “el máximo de contagios y fallecimientos, concentrando cerca del 90% de los fallecidos por esta enfermedad...y el máximo de ocupación de las camas de CTI” (IECON, 2021b, párr.2).

En lo relativo al mercado laboral durante el año 2020, el mismo fue fluctuante, siendo los meses de marzo y abril “los más afectados por la pandemia como consecuencia de las restricciones a la movilidad, lo que implicó una abrupta caída en la tasa de empleo, en particular durante el segundo trimestre del año” (Poder Ejecutivo, 2021a, p. 25). En este sentido, a partir de la ECH realizada por el INE, se puede afirmar que en abril del 2020 la tasa de empleo fue de 52,1 % (INE, 2020a). Este valor fue, según el Observatorio Socioeconómico y Comportamental (OSEC) (2021), el más bajo de dicho trimestre a la vez que afirman, que la tasa de empleo para el mes de abril se ubicó “4,5 puntos porcentuales por debajo del mismo mes del año anterior...lo que representa una pérdida de aproximadamente 130.000 puestos de trabajo” (p. 5).

En relación a la tasa de desempleo para abril del 2020 la misma se ubicó en 9,7%, mientras que la tasa de actividad fue de 57,7% (INE, 2020a). Respecto al último de estos indicadores se constata que en “abril y mayo fueron los meses con tasas de actividad más bajas” (OSEC, 2021, p. 5).

Para el segundo año de emergencia sociosanitaria, y según el análisis elaborado por el Instituto Cuesta Duarte (2021) en base a datos del INE (2021), se puede señalar que durante el tercer trimestre de dicho año “la tasa de desempleo promedio se ubicó en 9,8%, cifra...por debajo del 10,8% registrado en igual período de 2020” (Instituto Cuesta Duarte, 2021, párr. 1). Sin embargo, el mismo informe agrega que los niveles de desempleo en el período analizado están por encima de los registrados en el mismo período de 2019 (9,2%).

La emergencia sociosanitaria repercutió con dureza en los niveles de pobreza existentes en el país. Para dar cuenta de ello, se parte de la perspectiva de análisis propuesta por el

Instituto Cuesta Duarte (2022a) que sugiere comparar los valores de la pobreza antes del advenimiento de la emergencia sociosanitaria y luego de declarada la misma en nuestro país. En acuerdo con ello, para 2019 la cifra de hogares bajo la línea de pobreza (LP) era de 5,9 %, mientras que para personas era de 8,8% (INE, 2020b); los datos arrojados implican que de cada 1000 hogares, 59 se hallan por debajo de la LP y mientras que para las personas 88 de cada 1000 se ubican bajo la LP (Instituto Cuesta Duarte, 2022a). Por otra parte, continuando con el informe antes citado se puede afirmar que para el 2020, año en que se concentró la “mayor cantidad de medidas” desplegadas por parte del gobierno para paliar los efectos de las “restricciones económicas y comerciales”

el valor de pobreza alcanzó el 8% para el caso de los hogares y trepó al 11,6% para el caso de las personas (80 de cada 1000 hogares y 116 de cada 1000 personas). El valor concreto implicó un aumento de las personas en situación de pobreza del entorno de 100.000 uruguayos y uruguayas. (Instituto Cuesta Duarte, 2022a, p. 3)

El mismo documento, sugiere que los resultados expuestos se pueden problematizar analizando el alcance de las medidas dispuestas por el gobierno y la incidencia de las mismas para mitigar los efectos de la emergencia sociosanitaria sobre las condiciones de vida de la población (Instituto Cuesta Duarte, 2022a). Por otro lado, considerando los valores relativos a la pobreza para el 2021, se afirma que el porcentaje de hogares bajo la LP es de 7,5 % mientras que el porcentaje de personas es de 10, 6 % (INE, 2022). A partir de estos datos se visualiza una leve mejoría de los niveles de pobreza, sin embargo, según el Instituto Cuesta Duarte (2022a)

continúan presentando un escenario de importante aumento de la pobreza...mientras la recuperación de los niveles de actividad se ubica cercana a los niveles pre pandemia, en materia de pobreza, la recuperación no llega ni al 40% del retroceso vivido entre 2019 y 2020. (p. 4)

En el siguiente apartado se abordan las percepciones que el actual gobierno tiene acerca de la problemática de la pobreza, el abordaje de la misma y su rol frente a ello.

2.2 Pobreza: miradas del gobierno “multicolor” en torno al problema

La coalición multicolor y por tanto sus propuestas de gestión aparecen orientadas por los principios del neoliberalismo. Los documentos programáticos del gobierno como lo son: el acuerdo multicolor Compromiso por el País (2019), y concretamente el programa de gobierno Lo que nos Une (2019) proponen las líneas de acción en distintas áreas para su actuación en los cinco años de gobierno. En términos muy generales, de estos documentos emergen propuestas que sugieren el control y eficiencia del gasto público y particularmente de las políticas públicas; por otro lado, en los mismos se recurre con frecuencia a señalar a las gestiones anteriores como responsables del manejo discrecional e ineficiente de los fondos públicos.

Allí se desprenden nociones y valoraciones en torno a la pobreza y a la comprensión de la misma como problemática social; este aspecto adquiere relevancia, acordando con lo propuesto por Baráibar (2021), en tanto va a determinar la forma en que el Estado aborde esta cuestión en términos de protección. Para Grassi (2001) la definición del problema social “es objeto de disputas políticas y teóricas que enmascaran intereses que orientan la acción en lo atinente a la “solución” del mismo; esto es, los planes y programas de los diversos sectores de la política social del Estado” (Grassi, 2001, p.4); en este sentido, para la autora la lucha político-cultural por la definición del problema, lo es también por sus causas y por las responsabilidades acerca de su solución.

En las bases del programa de gobierno del Partido Nacional el apartado “La integración social como tarea de todos” puntualiza acerca de las políticas sociales y socioasistenciales. Al comienzo del mismo, se plantea la cuestión de la pobreza y sugiere que la principal condición para superar la “exclusión y marginalidad” es “la esperanza” y “el convencimiento” de toda la sociedad de que ello es posible (Partido Nacional, 2019); a esto se le suma nociones tales como “conciencia de identidad personal” y “sentido de vida”. Así, la comprensión de la pobreza y su superación aparece fundamentalmente vinculada a la espiritualidad, a la subjetividad y junto con ello, disociada de las condiciones materiales de quienes la atraviesan (Baráibar, 2022a).

En el mismo documento, se propone un “nuevo concepto de pobreza” el cuál expresa que esta “no consiste en la insuficiencia de recursos que permiten satisfacer necesidades básicas, sino en la incapacidad de generar esos recursos en forma autónoma, ya sea a través de empleos dignos o de emprendimientos sustentables” (Partido Nacional, 2019, p. 118). En

acuerdo con lo afirmado, para Baráibar (2022a) “los ingresos no tienen relevancia en la conceptualización de la pobreza” (p. 10); a su vez la autora sostiene que las pocas referencias que se hacen respecto a estos, se formulan como “capacidad” o “incapacidad” de los pobres para generarlos; tampoco se hace referencia a los montos o cantidades que implican dichos ingresos.

En esta línea de pensamiento el gobierno multicolor pondera positivamente atributos como la autonomía de los pobres, valorando como negativo la “dependencia” a las prestaciones sociales del Estado. En este mismo sentido (y en relación a la gestión progresista) se afirma que “si bien se redujo la pobreza monetaria...resultado de transferencias económicas realizadas desde el gobierno. En demasiados casos, esa mejora...no ha ido acompañada del fortalecimiento de capacidades que les permitan sostenerse en forma autónoma” (Partido Nacional, 2019, p.115). Profundizando en esta línea de pensamiento el documento agrega además, que entienden que la política social (en referencia a la socioasistencial) debe de tener a la persona como centro, siendo el objetivo último de las mismas convertir a sus destinatarios en “en protagonistas de su propia vida”. (Partido Nacional, 2019, p. 117).

Asistimos así, a una individualización de la pobreza; acorde a los mandatos liberales, el gobierno multicolor entiende esta problemática como una cuestión individual colocando la responsabilidad de tal situación en la persona. Los pobres son invitados a sortear su propio destino, aprovechando las prestaciones en pro del desarrollo de su “capacidad de agencia”, estas solamente serían subsidiarias dado que se correría el riesgo a “la dependencia”. Continuando con esta reflexión podemos decir en términos de Mariatti (2016) que se trata de la “despolitización” de la pobreza la cual pierde su carácter colectivo, se configura así “una lógica privatista que despolitiza el conflicto de clase y presenta «la pobreza» como un problema personal y privado” (Mariatti, 2016, p.114).

A su vez, para Baráibar (2022a) en esta concepción de la pobreza y su explicación, la referencia al trabajo es inexistente, agrega así que el mismo “no aparece como parte de las causas estructurales de la pobreza. Esta transcurre sin ninguna discusión sobre el trabajo no remunerado, el remunerado, sus características y condiciones. Pero sí aparece el trabajo como salida de la pobreza” (p. 13); agrega además que la asociación entre pobreza y trabajo aparece fundamentalmente vinculada al contexto de emergencia sociosanitaria.

Lo antedicho nos aporta según la autora una doble lectura, en ese sentido, sostiene que el hecho de que la pobreza y el trabajo (en referencia a sus condiciones) aparezcan como

categorías disociadas implica que el mismo “no solo no se considere como explicación de la pobreza, sino que, además, parecería que los pobres no trabajan” (Baráibar, 2022a, p.13). Se visualiza así, que el gobierno multicolor instala una concepción estigmatizante de la pobreza y de las personas que se encuentran atravesadas por la misma.

Por otro lado, distintos documentos oficiales (Lacalle et al., 2019; Partido Nacional, 2019) y el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024 (MEF, 2020), coinciden en ubicar a la familia como principal agente protector de sus integrantes. Esta orientación deja entrever una responsabilización de la misma en la provisión de bienestar de sus miembros y un corrimiento del Estado en dicha tarea. De manera similar ocurre cuando el gobierno se refiere a las “redes comunitarias”, proponiendo su fortalecimiento en pro de “colocar a la comunidad como protagonista del proceso de salida de la exclusión” (Partido Nacional, 2019, p. 117); aquí el actor principal frente a la problemática de la pobreza es la comunidad y no el Estado. En consonancia con lo observado, el mismo documento contrapone el “empoderamiento de la comunidad” al “clientelismo asistencial” que genera dependencia con el Estado.

2.3 Descripción de las medidas asistenciales privilegiadas en el contexto de emergencia sociosanitaria

Las cifras relativas a la pobreza las cuales fueron descriptas con anterioridad, provocaron el deterioro de las condiciones de vida de las personas que se encontraban contempladas en ellas, esta cuestión hizo que el acceso a la protección social cobre especial atención en el período estudiado. En tal sentido ni bien asumida la presidencia, el gobierno multicolor debió ensayar respuestas a dicha problemática; sin embargo, y más allá de esto, gran parte de las preocupaciones y esfuerzos del gobierno en sus primeros meses de gestión, estuvieron colocados en el proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC) (Baráibar, 2021).

En una breve reseña, con cerca de quinientos artículos este proyecto contenía gran parte del programa de gobierno de la coalición multicolor, y apuntaba a reformas en diversas materias del estado; en cuanto al curso que siguió, el mismo fue enviado al parlamento en abril del 2020 convirtiéndose finalmente en ley promulgada el 9 de julio del mismo año (Luján y Puig, 2022). Cabe mencionar que el mecanismo de Urgente Consideración permite que los proyectos de ley sean tratados en un plazo sumamente acotado, concretamente de 90 días, así lo detalla el artículo 168 de nuestra constitución (Poder Ejecutivo, 1967).

Para Zapata (2021) la promulgación de esta “ley ómnibus” se vio envuelta en controversias y cuestionamientos por diversos actores y organizaciones sociales entre ellos, el movimiento sindical, la academia y el FA como principal fuerza opositora. La autora afirma, que las críticas a la LUC se dieron en distintas direcciones: por un lado, se rechaza su carácter urgente en el entendido de que su contenido no implica verdaderas urgencias para la población, a su vez se cuestiona que dicho proyecto haya sido tratado en plazos abreviados y en el contexto de emergencia sociosanitaria ya que con las limitaciones impuestas por la pandemia se vieron “restringidas las posibilidades de manifestación y debate” (p. 25). A su vez sostiene que el rechazo se da también, hacia la amplia gama de reformas que esta ley propone dado su carácter “privatizador”, punitivista, a la vez que apuntala un retroceso en cuanto a garantías individuales y derechos; por último se denuncia que a través de la LUC se apunta a la imposición de un proyecto político neoliberal que “apela...al ajuste y reducción del Estado en áreas sensibles de la vida social, generando mayores niveles de desprotección y falta de garantías para determinados sectores de la población” (p. 26).

Lo antes mencionado nos sirve para comprender dónde estaban colocadas las apuestas del gobierno, se entiende además que el contexto impuesto por el COVID-19 no impidió que el mismo concretara el paquete de reformas contenidas en la LUC. El acalorado debate político en torno a la misma continuó luego de su promulgación hasta que se resolvió apelar a la consulta popular para su derogación mediante referéndum; esta resolución tuvo su comunicación oficial con el PIT-CNT el día 6 de octubre del 2020 (Zapata, 2021).

Centrándonos en la descripción específica de las medidas socioasistenciales propósito de este apartado, cabe referirse a la creación del “Fondo Solidario COVID-19” dada su vinculación con el financiamiento de las mismas. En este sentido, una de las primeras intervenciones adoptadas por la coalición de gobierno estuvo asociada a la recaudación de fondos monetarios para hacer frente a la emergencia sociosanitaria en sus distintas aristas. Es así que bajo estos lineamientos se crea a partir de la ley N° 19.874 el “Fondo solidario COVID-19”, dicha ley fue promulgada el día 8 de abril del 2020, y reglamentada por el decreto N° 133/2020 del 24 de abril de 2020 (citado en MEF, 2021b). El mismo documento refiere que el sustento material de este fondo se genera por distintas vías: donaciones, préstamos de organismos internacionales y multilaterales de créditos, y los aportes de personas públicas no estatales resultado del impuesto gravado a sueldos públicos, entre otras vías.

Según investigación realizada por ANONG (2023), dicho fondo tuvo una fuerte incidencia en el GPS ejecutado durante el primer año de emergencia sociosanitaria. De acuerdo con esto, para el 2020 “el GPS se incrementó 2% en relación a 2019, aproximadamente 308 millones de dólares más que el año anterior. Esta cifra incluye los gastos extraordinarios y transitorios asociados a la pandemia, financiados a través del Fondo COVID” (ANONG, 2023, p. 17). El mismo documento afirma que al deducir del GPS, los gastos financiados por dicho fondo, se constata que “el GPS en 2020 cayó 1,5% respecto a 2019, en un monto equivalente a 10.080 millones de pesos constantes de 2021 (232 millones de dólares de 2021)” (ANONG, 2023, p. 18).

Concretamente en relación a la gestión del dinero del Fondo Solidario, el informe antes citado detalla que los ingresos del mismo durante el primer año de pandemia fueron de 41.197 millones de pesos, de los cuales solamente fueron destinados al MIDES \$ 5.524.818.454, esto es un 14 % del total (Poder Ejecutivo, 2021b).

En cuanto a las líneas de acción que la coalición multicolor priorizó para entender la pobreza de manera directa cabe mencionar el refuerzo de las prestaciones no contributivas, en este sentido se afirma que, “a un mes de iniciada la pandemia...el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) anuncia la duplicación del monto de las principales transferencias monetarias: la Tarjeta Uruguay Social...y las Asignaciones Familiares” (Baráibar, 2022b, p. 41). A continuación, se describen de forma breve ambas prestaciones.

Medidas y la materialidad de las mismas – TUS Y AFAM-PE

En referencia a la Tarjeta Uruguay Social (TUS) la misma se constituye como medio de pago de una transferencia monetaria mensual. Dicha prestación económica apunta mejorar el acceso a bienes de primera necesidad: alimentos, artículos de limpieza, higiene personal, vestimenta y supergás de hogares y grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad social (MIDES, s.f). La TUS se creó en 2006, enmarcada dentro del Plan Alimentario Nacional- PANES (Comisión Interinstitucional Central del Componente Alimentario del Gabinete Social [CICCA], 2012).

Los hogares que reciben la TUS, son identificados objetivamente en función del Índice de Carencias Críticas (ICC). En cuanto a los grupos poblacionales específicos con derecho a esta tarjeta, la situación de vulnerabilidad es asumida a priori por el simple hecho de pertenecer a dichos grupos. Dentro de estos conjuntos poblacionales, se encuentran: usuarios de centros del Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (PASC-MIDES),

personas trans, mujeres víctimas de violencia basada en género, mujeres embarazadas y/ o con niños de 0 a 3 años, entre otros (MIDES, 2023b).

En relación a los montos que se cargan en la TUS, los mismos varían dependiendo de la situación concreta de quien los recibe y del número de menores por hogar. Así, para personas solas o con un menor a cargo el monto simple es de \$1.736, con 2 menores a cargo es de \$2634, con 3 menores a cargo el monto es de \$3.350 mientras que con 4 o más menores el monto simple es de \$4.669. A esto se le suman algunas variantes: aquellos hogares que tengan menores de 0 a 3 años reciben un monto adicional por cada uno de ellos, el mismo adicional se aplica para hogares que cuenten con la presencia de mujeres embarazadas. Para el caso de grupos poblacionales específicos, las personas trans reciben una transferencia equivalente a un monto simple de un hogar con un menor a cargo (\$1.736), lo mismo para el caso de usuarios de refugio y para mujeres víctimas de violencia de género / o trata (dependiendo de la cantidad de hijos a cargo), etc. (MIDES, s.f). Más allá de las variaciones específicas los montos transferidos oscilan entre los \$1.736 y los 4.669 aproximadamente.

Como se mencionó más arriba, la duplicación de la AFAM-PE fue otra de las intervenciones desplegadas para atender la pobreza ni bien declarada la pandemia. La Asignación Familiar se trata de una transferencia monetaria destinada a mujeres embarazadas (prenatal), menores de 18 años de edad o personas en situación de discapacidad que integren hogares en contexto de vulnerabilidad social, o estén bajo la órbita del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), en modalidad de tiempo completo. La AFAM consiste en una transferencia económica mensual la cual se ajusta según variaciones del Índice de Precios al Consumo (IPC) (MIDES, 2023c).

Los montos varían para el caso de hogares, según cantidad de menores existentes en el mismo, y nivel educativo de los receptores de la prestación. Así, a un hogar por el primer beneficiario (en gestación, menor de 5 años y escolares), le corresponde \$2.457,02. A su vez existe un complemento de \$1.053,02 para quien reciba la prestación y esté cursando el nivel intermedio de educación. En el caso de usuarios de AFAM en situación de discapacidad le corresponde un monto de \$3.510,04 mientras que para aquellos menores que se encuentren bajo la órbita de INAU o instituciones con convenio con este, tienen derecho a una transferencia de \$3.510,04 (BPS, 2024).

El nuevo sistema de AFAM se encuentra en vigencia desde el 1 de enero del 2008, a través de la ley 18.227 (Nuevo Sistema de Asignaciones Familiares a Menores en Situación de Vulnerabilidad, 22 de diciembre de 2007, Poder Ejecutivo); el mismo es parte del repertorio de políticas del PE.

La duplicación de las transferencias mencionadas durante los primeros meses de pandemia, quedó únicamente en el plano discursivo de lo transmitido por el gobierno. En este sentido Baráibar (2022b) afirma que, el pago fue realizado en dos meses no siendo una duplicación sino un fraccionamiento del mismo; esta medida y modalidad se reitera cinco veces más, siendo la última en enero del 2021. En marzo de dicho año, se anuncia “efectivamente una duplicación” la misma a cobrar en abril y mayo extendiéndose hasta julio. Según resolución del Poder Ejecutivo el refuerzo de los montos de AFAM tuvo continuidad en agosto, setiembre y octubre de 2021. En agosto se resuelve una duplicación de esta prestación, la resolución fue tomada anunciada y transferida a sus destinatarios en dicho mes. Para setiembre y octubre se anuncia un refuerzo del 70 y 50 % respectivamente (MIDES, 2022).

Baráibar (2022b) afirma que en un inicio la TUS fue anunciada como por única vez, si bien este hecho no se dio y dada la gravedad de la crisis social, el refuerzo de los montos AFAM y TUS se volvió a reiterar, este anuncio inicial deja entrever las intenciones de la coalición de gobierno. A su vez en acuerdo con lo expuesto por ANONG (2023), los refuerzos de las prestaciones se anunciaron mes a mes, esto generó en los destinatarios de la mismas “gran incertidumbre posiblemente afectando la capacidad de planificación” (ANONG, 2023, p. 45).

Las canastas de emergencia también forman parte del repertorio de prestaciones utilizadas por el gobierno durante el período analizado. En este orden, dicha intervención “se implementa a través de una transferencia monetaria” o mediante una canasta física de insumos de alimentación a retirar en las oficinas territoriales del MIDES. Tiene por objetivo asistir a aquellas personas (mayores de 18 años) que se encuentran desvinculadas del empleo formal y que no acceden a prestaciones (contributivas o no contributivas) (MIDES, 2023a). Esta modalidad fue creada en el contexto de emergencia sociosanitaria y la partida de la transferencia en un inicio equivalió a \$ 1.200, 28 dólares aproximadamente (Uruguay, 2020 como se citó en Vecinday et. al., 2021, p. 77).

Las canastas de emergencia presentaron ciertas innovaciones en relación a las formas de acceso y aprobación de las mismas. En esta línea Vecinday et. al (2021) afirman

la solicitud está mediada por una plataforma web, la resolución del Estado (si corresponde adjudicar la prestación o no) se informa mediante un mensaje de texto al celular y el dinero se deposita en una billetera electrónica a la que se accede mediante una app del celular. (p.77)

Este tipo de programas constituyó la acción central del gobierno en respuesta a la pobreza; las canastas de emergencia comenzaron en abril del 2020 y se extendieron durante el 2021 (Baráibar, 2022b); en este último año la transferencia se vio duplicada en los meses de abril y mayo (MIDES, 2021). En relación al alcance de esta intervención, se puede decir que durante el primer año de pandemia, aproximadamente unas 335.000 personas accedieron a estas canastas (Ley N° 20.075, como se citó en Núcleo Interdisciplinario Alimentación y Bienestar, 2021, p.19).

La centralidad que tuvo este tipo de medidas dentro de las respuestas que brindó el MIDES para atender la pobreza se constata también en términos presupuestales. En este sentido, de los fondos transferidos a MIDES por el Fondo Solidario COVID durante el 2020, un 54,8 % fueron destinados a la Canasta alimentaria Tu App, mientras que un 18,2 % a la duplicación de la AFAM y un 15,2 % al complemento de la TUS (MEF, 2021b).

Baráibar (2022b) plantea una revisión crítica de las canastas de emergencia a partir de lo indicado en una nota de La Diaria (2021) en la cual se cuestiona que la focalización de dicha prestación es individual y no por hogar derivando en errores de inclusión/exclusión; explica así que una persona joven, perteneciente a un hogar con altos ingresos sin empleo ya que se dedica a su formación universitaria cumple con los requisitos para acceder a la prestación (La Diaria, 2021 como se citó en Baráibar, 2022b, p. 41).

Las afirmaciones del gobierno, sostienen que la pobreza logró ser mitigada con las medidas implementadas, relativizando los valores de la misma en Uruguay con el resto de la región (MEF, 2020). Sin embargo, dichas afirmaciones carecen de sustentabilidad cuando se constata que las medidas no solo no evitaron el aumento de la pobreza, sino que esta se incrementó en cifras alarmantes como lo fue indicado para el 2020. Se aludió más arriba,

que la incidencia de la pobreza tras las medidas desplegadas por el gobierno representó entre 94.000 y 127.000 personas por debajo de la línea de pobreza para el mes de abril de dicho año (Brum y De Rosa, 2020); en consonancia con estos datos, los autores afirman que “las medidas implementadas por el gobierno, si bien moderan levemente el aumento de la pobreza, son insuficientes para contenerlo” (Brum y De Rosa, 2020, párr. 3). Sugieren así, que el aumento de la pobreza en el corto plazo puede neutralizarse a través de transferencias monetarias, y que los montos estimados para ello son alcanzables

mantener la pobreza en los niveles de 2019, implica poco menos de mil millones de pesos mensuales adicionales, es decir aproximadamente 22 millones de dólares mensuales. Desarrollar esta política por un año representa un costo anual de 0.44% del PIB de 2019. (párr. 4)

2.4 Algunas innovaciones y continuidades de las medidas asistenciales para atender la pobreza en el período de emergencia sociosanitaria

Se pueden realizar algunas puntualizaciones iniciales en torno a las intervenciones desplegadas por la coalición multicolor. La primera de ellas se asocia a que el gobierno actuante recurrió en parte, a las prestaciones sociales que existían con anterioridad a la emergencia sociosanitaria, esto aplica para el caso de la AFAM y TUS. Por otro lado, y tal como se aludió más arriba, las canastas de emergencia como medida de apoyo alimentario presentaron un carácter coyuntural. Si bien dicha medida apareció como una “nueva propuesta” del gobierno ante la pobreza, este tipo de intervenciones cuentan con una larga trayectoria fundamentalmente en períodos de crisis económica.

Sin embargo, en relación a esta última prestación, cabe profundizar en el carácter innovador que presenta su instrumentación asociado al uso de tecnología para su gestión. En este sentido, para Vecinday et al. (2021) el contexto de emergencia sociosanitaria favoreció el uso de las Tecnologías de Información y la Comunicación (TICs) entendidas estas como “tecnologías tanto de producción como de consumo de información” (Huws, 2009, como se citó en Vecinday, 2013).

En este sentido, se puede afirmar que

las medidas de distanciamiento físico y social obligaron a instrumentar dispositivos que tuvieran en cuenta estas restricciones. En el caso uruguayo, se comprobó la celeridad y la utilidad de los acervos de información del Estado para responder rápidamente ante estas limitaciones. (Vecinday et al., 2021, p.76)

Siguiendo con el planteo de Vecinday et al., (2021) tanto la AFAM-PE, la TUS y las Canastas de Emergencia mostraron su capacidad de adaptabilidad ante las exigencias de distanciamiento social; los autores afirman así que se consolidó un escenario donde se amalgaman las prácticas de “cercanía y proximidad” que ya se venían desarrollando con “con progresivas prácticas de asistencia automatizadas y de elegibilidad remota” (p.76). Agregan, además, que el uso de las TICs en la gestión de la política social se enmarca en los principios orientadores de la reforma gerencial del Estado que se impartió en la década de los 80 y 90.

Siguiendo a Canzani y Cancela (2015), el surgimiento de los sistemas de información en la política social y para nuestro caso en la asistencial se encuentra vinculado “con los requisitos de identificación y selección de beneficiarios” (p.63). En esta línea, Vecinday et al. (2021) sostiene que las decisiones de dichas políticas se encuentran mediadas por algoritmos en el entendido de que “los programas han incorporado criterios de selección procesados por herramientas informáticas que se encargan de sentenciar si corresponde o no que los solicitantes accedan a los recursos” (p. 78). Los autores añaden, que en el caso de la política asistencial en Uruguay se construyó el ICC para seleccionar a los destinatarios de las transferencias no contributivas.

A esto se le agrega la utilización de instrumentos enmarcados en los avances tecnológicos para la efectiva asignación de prestaciones asistenciales (tarjetas magnéticas para el caso de TUS y AFAM-PE y APP descargable de dispositivos móviles como es el caso de las Canastas de Emergencia).

Entre las medidas privilegiadas por la coalición multicolor de respuesta a la pobreza, se identifican continuidades no solo en las prestaciones sino también en sus formatos (como es el caso de AFAM- PE y TUS). Para el caso de la Canasta TuAPP la prestación en sí misma, no requirió ni para su acceso ni para su otorgamiento una intervención “cara a cara” de los técnicos sociales con el sujeto destinatario de la misma; en este sentido la selección de

quienes reciben la transferencia se enmarca en los mecanismos de “elegibilidad remota” antes mencionados. En relación a esta característica de la Canastas de Emergencias Vecinday et al. (2021) afirman que

con la mediación de las TICs se transforman no solo las condiciones de realización de la tarea de elegibilidad en sí misma sino también la propia naturaleza de esta actividad pudiendo, por ejemplo, prescindir del vínculo cara a cara para determinar la inclusión/exclusión en el acceso a prestaciones. (p. 78)

Continuando con esta reflexión, al perder el vínculo “cara a cara” con la población destinataria, la elegibilidad remota tiende a “despojar aspectos subjetivos de la comunicación que, hasta entonces, tenían cabida...en el vínculo entablado por los operadores” (Vecinday y Carballo, 2022, p.71)

Las Canastas de Emergencia como “nueva propuesta” del gobierno y más allá de su versatilidad en relación al contexto impuesto por el COVID-19 presentó sus limitaciones, en el entendido de que la misma es accesible para quien puede acceder. El acceso a redes de conexión a internet, a dispositivos para descargar la APP Canastas, así como al conocimiento acerca del uso de los mismos, no se da de igual modo en el conjunto social, a decir de Rivoir (2014) “las desigualdades en el acceso y el uso de las TIC generan exclusión a la vez que son consecuencia de otras brechas de desarrollo” (p.59). Concretamente en la política asistencial puede conllevar a exclusiones en la satisfacción de necesidades.

Consideraciones finales

El presente trabajo apuntó a analizar las principales respuestas desde la política asistencial implementadas para atender la pobreza durante los dos primeros años de emergencia sociosanitaria en Uruguay. Además del carácter extraordinario de dicha emergencia, la declaración de la misma en nuestro país, se dio en un contexto particular ya que coincidió con la asunción del gobierno multicolor; este nuevo gobierno conformado por sectores liberales y conservadores marcó el giro a la derecha poniendo fin a quince años de progresismo. Si bien la pobreza era un problemática pre-existente en nuestro país, la coyuntura configurada por la emergencia impactó con dureza en los niveles relativos a la misma, los cuales se profundizaron mostrando cifras alarmantes, fundamentalmente durante el 2020. En tal sentido, la celeridad en el aumento de la pobreza y en consecuencia,

en el deterioro de las condiciones de vida de la población, hizo que el recién llegado gobierno ponga en marcha medidas para paliar esta situación, anunciando en el mes de abril del 2020 las primeras respuestas.

Para analizar dichas medidas, este trabajo realizó un recorrido previo problematizando las nociones que el actual gobierno tiene en torno a la pobreza; esto adquiere relevancia, siguiendo la idea de Baráibar (2021), en tanto determina la forma en que el Estado va a gestionar la pobreza en términos de protección social. En este sentido, a partir del análisis de los distintos documentos oficiales, se identifican varias cuestiones; la primera de ellas se refiere a que, para el gobierno multicolor la pobreza y su superación aparece comprendida y explicada en primer lugar desde la espiritualidad, la subjetividad disociándola de las condiciones materiales de existencia de quienes la padecen (Baráibar, 2022a). Acorde a esta línea de pensamiento, se plantea un “nuevo concepto de pobreza” en el cual los ingresos no tienen relevancia, y las pocas veces que se hace referencia a éstos, aparecen en función de la capacidad o incapacidad de los pobres para generarlos, según lo expresa la autora.

A esto se añade, que el gobierno multicolor propone una política asistencial “centrada” en el individuo como “protagonista”; a su vez en reiteradas ocasiones aparece el fortalecimiento de las capacidades de los pobres en pro de que puedan sostenerse de forma autónoma; así atributos como la autonomía son ponderados positivamente en detrimento de la valoración negativa que se le asigna a depender de la asistencia del Estado.

Considerando las expresiones del gobierno se visualiza así, una individualización de la pobreza, y un corrimiento de la responsabilidad del Estado frente a la misma; los pobres son invitados a fortalecer en términos empresariales “su capacidad de agencia” para salir de tal situación; las transferencias monetarias aparecen como un recurso meramente subsidiario, dado que se correría el riesgo a la dependencia y como se dijo no son centrales. De acuerdo con la idea de Mariatti (2016), asistimos así a la “despolitización” de la pobreza, esta mirada acerca de la misma “despolitiza el conflicto de clase y presenta «la pobreza» como un problema personal y privado” (Mariatti, 2016, p.114); su comprensión transcurre sin discusión en torno al trabajo, a sus condiciones, y a este como causa estructural de la pobreza (Baráibar, 2022a).

Concretamente en relación a las medidas privilegiadas para atender la situación, se observa que el gobierno recurrió fundamentalmente al repertorio de prestaciones ya existentes en la

órbita de MIDES, esto ocurrió para el caso AFAM- PE y TUS dándose una continuidad en este aspecto. Por otra parte, la Canasta de Emergencia - TuAPP constituyó lo “novedoso” entre las respuestas instrumentadas dado su carácter coyuntural; sin embargo, el apoyo a la alimentación es una medida ensayada con frecuencia fundamentalmente en períodos de crisis económicas. Asimismo, se puede decir que esta intervención contó con escasa capacidad de resolución del problema alimenticio debido a su bajo monto.

En el caso de la AFAM- PE y la TUS, el gobierno recurrió a la duplicación de los montos de ambas prestaciones. Más allá de esto, la estrategia central de respuesta a la pobreza durante la emergencia sociosanitaria estuvo dada por la gestión de las Canastas de Emergencia, esto se constató sobre todo en términos presupuestales.

Analizando la globalidad de las intervenciones se concluye en este trabajo, que las mismas fueron insuficientes para mitigar los niveles de pobreza y los efectos de esta sobre las condiciones de vida de la población uruguaya. Lo afirmado se constata en varios aspectos, en primer lugar, en el bajo presupuesto destinado a las prestaciones; según aportes de ANONG (2023) incluyendo el aporte del Fondo COVID dentro del GPS durante el 2020, dicho gasto tuvo magro aumento en relación al año anterior. En acuerdo con esto, se visualiza que la instrumentación de las principales prestaciones no logró incidir en el creciente número de personas que cayeron en la pobreza, fundamentalmente durante el 2020, año en el que la emergencia sociosanitaria tuvo sus impactos más crudos en el mercado de trabajo y consecuentemente en las cifras relativas a la misma. Cabe agregar que incluso, cuando en el 2021 la economía mostró signos de recuperación cercanos a los niveles pre pandemia, la recuperación respecto a la pobreza no fue al mismo ritmo; así lo afirmó el Instituto Cuesta Duarte (2022a) que sostuvo que la misma no llegó ni al 40 % del retroceso experimentado entre 2019 y 2020.

Considerando todo lo expuesto, el presente trabajo acuerda con lo sugerido por Baráibar (2022b) en donde afirma que “el agravamiento de las condiciones de vida de la población tiene relación con la situación de crisis mundial, pero también con las respuestas del gobierno frente a las expresiones de dicha crisis” (p. 31). Se afirma así, que el gobierno multicolor actuó conforme a su perspectiva neoliberal, no asumiendo incluso en el contexto de emergencia sociosanitaria, que la pobreza es una cuestión de responsabilidad colectiva y estatal. Las prestaciones otorgadas por el gobierno durante el período estudiado ocuparon un lugar subsidiario; se observa que esto coincide con las nociones y la comprensión que dicho

gobierno tiene acerca del rol que deben ocupar las políticas públicas dirigidas a atender la pobreza.

De acuerdo a Vecinday et al., (2021) se constata que la AFAM-PE, la TUS y las Canastas de Emergencia mostraron su versatilidad ante las exigencias de distanciamiento social impuestas en la emergencia sociosanitaria. Considerando la última de estas prestaciones, la misma cobra relevancia en tanto se identifican algunos aspectos innovadores en su instrumentación: el proceso que se inicia con la solicitud y concluye con el otorgamiento o no de la Canasta de Emergencia, se realiza mediante el uso de tecnología. A partir de lo dicho según los aportes de Vecinday et al. (2021) se afirma que el contexto de emergencia sociosanitaria favoreció el uso de las Tecnologías de Información y la Comunicación (TICs); si bien en acuerdo con las autoras se reconoce que el uso de dichas tecnologías en la política asistencial es preexistente al contexto de crisis sociosanitaria y debe comprenderse en los procesos de reforma gerencial del Estado.

En acuerdo con lo planteado por Vecinday, et al. (2021) la instrumentación de dichas tecnologías altera los espacios ocupacionales y las prácticas que tradicionalmente fueron objeto de nuestra profesión. En consonancia con lo afirmado por las autoras, las prácticas de asistencia automatizada y elegibilidad remota, relegan en parte, a los Trabajadores Sociales a la mera sistematización de datos, o a la administración de los mismos, y en detrimento a la pérdida de espacios como lo son la entrevista que cuentan con gran riqueza para la comprensión del sujeto de intervención y la realidad social. Acordando con lo propuesto por Brun et al. (2021), esta cuestión se inscribe en la dimensión ético-política de la profesión por tanto nos convoca a preguntarnos sobre la implicancia y controversias del uso de las TICs en nuestras prácticas profesionales y en los procesos de asignación de recursos para la satisfacción de necesidades. A partir de esto, se sugiere una invitación a dar cuenta de este aspecto problemático en los diferentes ámbitos de debate académico, institucional, y en los procesos de producción de conocimiento.

En el desarrollo de este trabajo se añaden otras puntualizaciones críticas en torno a las Canastas de Emergencia/ Canasta TuAPP. La primera de ellas se vincula a las condicionalidades de dicha prestación; se indica así, que la focalización es individual y no por hogar lo cual genera errores de inclusión/exclusión (La Diaria, como se citó en Baráibar, 2022b, p. 42). Por otro lado, si se valora que la Canasta TUApp se adapta en su totalidad a las restricciones impuestas por el contexto que le dio origen, también debe considerarse que

el acceso a recursos tecnológicos, así como al conocimiento sobre el uso de los mismos, no se da de manera homogénea en la sociedad. Por tanto, teniendo en cuenta estas cuestiones, en este trabajo se concluye que esta prestación constituye un aporte únicamente para quienes tienen la posibilidad de acceder a ella y que, en consecuencia, se pueden dar exclusiones en el acceso a la protección y satisfacción de necesidades.

A su vez en las distintas fuentes oficiales consultadas para esta monografía, no se encontró sistematizada la información social, económica y demográfica de aquellas personas que hicieron uso de la Canasta de Emergencia; el acumulado de información para este caso adquiere particular relevancia por ser una intervención “nueva”, donde el destinatario de la prestación se distingue de los destinatarios de TUS y AFAM. Por otro lado, en dichas fuentes tampoco se conoce si hubo personas que quedaron por fuera de esta prestación al no contar con los insumos tecnológicos, en momentos en que el acceso presencial a las Canastas pudo haberse visto limitado; en este sentido, se constata una ausencia de información pública.

Por último, se constata que la gravedad del contexto social y económico, no impidió que el gobierno multicolor avanzara en sus objetivos programáticos, ingresando la LUC al parlamento durante los primeros meses de pandemia hasta su efectiva promulgación en julio del 2020; en acuerdo con el planteo de Baráibar (2021) esto permitió identificar dónde estaban colocadas las preocupaciones y los esfuerzos del gobierno. En este trabajo se concluye, además, que la promulgación de la LUC durante la emergencia sociosanitaria encontró ventajas en las restricciones impuestas por el COVID-19, dado que como se expuso, se limitaron los espacios de debate e intercambios en relación a la misma (Zapata, 2021). Este formato de “ley ómnibus” contiene un paquete de reformas estructurales en diversas arenas del Estado, que tienen impactos directos sobre las condiciones de vida de la población uruguaya. Cabe preguntarse si la información sobre el contenido de la LUC logró difundirse en el conjunto de la población, en un escenario donde la problemática sociosanitaria ocupó un lugar protagónico en los medios de comunicación y en la opinión pública.

Referencias Bibliográficas

- Acosta, L. (1998). La génesis del Servicio Social y el “higienismo”. *Revista Fronteras*, (3),11-24.
https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/28367/1/RF_Acosta_1998n3.pdf
- Andrenacci, L., Repetto, F. (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington, D.C.
https://blogs.fcpolit.unr.edu.ar/politicassocia2/files/2014/08/Repetto_Andrenacci_U2.pdf
- Antía, F. (2017). Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, 30(2), 193-235.
<http://www.scielo.org.co/pdf/desa/v30n2/0124-4035-desa-30-02-00193.pdf>
- Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G., Midaglia, C., (2013). La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (2).
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7030>
- Arias, A. (2012). *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Espacio Editorial.
- Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (2023). *Investigación para el monitoreo de la matriz de bienestar. Informe final- Marzo 2023*. Centro de Estudios Etcétera.
<https://www.anong.org.uy/wp-content/uploads/2023/07/Investigacion-para-el-Monitoreo-de-la-Matriz-de-Bienestar.pdf>
- Baráibar, X. (2015). Lo que nos dejó el tiempo: política asistencial e integración social. *Revista de Políticas Públicas*, 19 (1), 133-144.
<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3871/2020>

- Baráibar, X. (2018). La política asistencial en el Uruguay progresista: trazos y tensiones en L. Andrenacci, M. Campana, M. Servio (coords.), *La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos*, (13-45).
<https://pegues-cige.unr.edu.ar/servio/SERVIOCAMPANAANDRENACCI2018ASAL.pdf>
- Baráibar, X. (2020). *De entusiasta decisión a dato ingrato: la política asistencial en el Uruguay progresista 2005-2014* [Tesis de Doctorado]. Universidad de La República, Facultad de Ciencias Sociales.
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/27487>
- Baráibar, X. (2021). El problema de la construcción del problema: una mirada al nuevo gobierno uruguayo a partir del COVID-19. *MILLCAYAC Revista digital de Ciencias Sociales*, 8(14), 13-35.
<https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/millca-digital/article/view/3454/3925>
- Baráibar, X., Paulo, L. (2021). El giro del giro: regreso de Uruguay a las protecciones mínimas. *Observatorio latinoamericano y caribeño*, 5(1), 96-115.
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/observatoriolatinoamericano/article/view/6781>
- Baráibar, X. (2022a). Muy cerca del mérito, muy lejos de la desigualdad: la mirada a la pobreza del gobierno uruguayo. *Revista Plaza Pública*, (27), 3-20.
<https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/plaza-publica/article/view/1557>
- Baráibar, X. (2022b). Yo te avisé y vos no me escuchaste: pobreza y desigualdad en tiempos de pandemia, en Uruguay. *Propuestas críticas en Trabajo Social*, 2(3), 31-50.
<https://revistapropuestascriticas.uchile.cl/index.php/RPCTS/article/view/63606/70280>
- Batthyány, K. y Cabrera, M. (Comp.) (2011). *Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial*. Universidad de la República.
- BPS. (2024). *Plan de equidad*.
[https://www.bps.gub.uy/3540/plan-de-equidad.html#:~:text=Valores%20mensuales%20b%C3%A1sicos%20\(1%2F2024,04%20por%20beneficiarios%20con%20discapacidad.](https://www.bps.gub.uy/3540/plan-de-equidad.html#:~:text=Valores%20mensuales%20b%C3%A1sicos%20(1%2F2024,04%20por%20beneficiarios%20con%20discapacidad.)

- Brum, M., Da Rosa, M. (2020). *Estimación del efecto de corto plazo de la covid – 19 en la pobreza en Uruguay*. IECON
https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/24083/1/Estimaci%03%b3n_del_efecto_de_corto_plazo_de_la_covid-19_en_la_pobreza_en_Uruguay.pdf
- Brun, M., Carballo, Y., Silva, C. (2021, abril 15-17). *La expansión de los sistemas de información en la protección social: razones, funciones y aspectos ético-políticos* [Ponencia en congreso]. La reglamentación profesional es Ley, desafíos y perspectivas del Trabajo Social en el Uruguay de hoy. XIII Congreso nacional de Trabajo Social, Montevideo. Editorial: Librería Linardi y Risso.
- Canzani, A., Cancela, V. (2015). Una mirada al Sistema de Información del MIDES: contexto, desarrollo, estructura, valoración y posibilidades en M. Serna (Ed.), *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales* (1a. ed., Vol. 2, pp. 53-86). Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7625/1/Cuaderno%20CSPS%202.pdf>
- Carballo, Y., Vecinday, L. (2019). El efecto dominó de la introducción, institucionalización y expansión de las transferencias de renta condicionada sobre el proceso de reforma del Estado en L. Vecinday., P. Bentura (coords.), *Entre la asistencia y la activación intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista* (pp. 81-106).
- Carneiro, Fabricio, Fabián Carracedo, Juan Martínez, Gustavo Méndez, Paola Opperti y Alejandro Vignolo. (2020). “Mercado de trabajo, cambio de gobierno y COVID-19 en Uruguay: un balance preliminar”. *Trabajo y Sociedad*, 26 (35), 19-146.
<https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/35%20D%20CIESU%20SECCION%201.pdf>
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social, ¿qué es estar protegido?*. Manantial.
- 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*. Libros de la CEPAL.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4dbb0ae1-7148-43ad-9472-b582a33b3234/content>

Colafranceschi, M., Vigorito, A. (2013). Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos en R. Rofman (Ed.), *Hacia un Uruguay más equitativo los desafíos del sistema de protección social* (pp.74-110). Banco Mundial.

https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/hacia_un_uruguay_mas_equitativo_web.pdf

CEPAL. (2020a). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2020: principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19*. ONU.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/245e6e2d-7409-4a75-a59e-468da76d48fe/content>

CEPAL. (2020b). *Uruguay. Rasgos generales de la evolución reciente*. CEPAL, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9e3e6104-c115-4a50-9531-c249f65eab05/content>

Corbeta, P. (2007). *Metodología y técnicas de la investigación social*. McGraw-Hill.

Danani, C. (2017). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización en M. Chiara., M. Di Virgilio (Comps.), *Gestión de la Política Social conceptos y herramientas* (1a. ed., pp. 25-51). Ediciones UNGS, Los Polvorines. <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2019/08/9789876302661-completo-1.pdf>

Danani, C. y Hintze, S. (2011). Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En C. Danani y S. Hintze (Coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (1a. ed., pp. 9-29). UNGS, Los Polvorines.

https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/03/365_pps08-Protecciones-y-desprotecciones.pdf

D'Elia, G. (1984). *El Uruguay neobatllista, 1946-1958*. Ediciones de la Banda Oriental.

Diario El País. (27 de octubre de 2019). No alcanzaron votos para “Vivir sin miedo”.
<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/no-alcanzaron-votos-para-vivir-sin-miedo>

El mercado laboral: balance de 2020 y perspectivas para 2021. (22 de febrero de 2021). *La Diaria*.
<https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2021/2/el-mercado-laboral-balance-de-2020-y-perspectivas-para-2021/>

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

Fernández, S. (2012). Las políticas asistenciales a nivel municipal: Desconcentración y centralidad de las intervenciones territoriales en la pobreza en el ámbito local. *Revista Libertas*, 12 (1). <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18231>

Filgueira, F. (1998, agosto). *Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada* [Ponencia en seminario]. A Reforma da Administração Pública no Brasil: Possibilidades e Obstáculos. Seminario, Fundación Joaquim Nabuco, Brasil.

Grassi, E. (2021, noviembre 5-9). *Cuestión social, cuestión de Estado: lo político de la política social*. [Ponencia en congreso]. Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública N° VI, Buenos Aires, Argentina.
<https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/clad/cong6/9nov/123/grassi.pdf>

IECON. (2020). *La pandemia se mantiene bajo control, pero faltan políticas para apoyar la reactivación económica*, Editorial Círculo de Estudios Latinoamericanos
<https://iecon.fcea.udelar.edu.uy/es/publicaciones/produccion-del-iecon/item/informe-de-e-coyuntura-junionoviembre-2020.html>

IECON. (2021a). *Uruguay: La pandemia se descontrola con bajo apoyo a la reactivación económica y a los grupos vulnerables*, Editorial Econolatin,
<http://www.iecon.ccee.edu.uy/informe-de-coyuntura-diciembre-mayo-2021/publicacion/872/es/>

- IECON. (2021b). *Uruguay controla la pandemia, pero el crecimiento económico se da con mayor desigualdad*, Editorial Círculo de Estudios Latinoamericanos, <https://www.iecon.fcea.udelar.edu.uy/es/publicaciones/produccion-del-iecon/item/informe-de-coyuntura-juniooctubre-2021.html>
- INE. (2020a). *Boletín Técnico. Actividad, Empleo y Desempleo Abril 2020*. <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/publicaciones/actividad-empleo-desempleo-ech-abril-2020>
- INE. (2020b). *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#1_principales_resultados_para_el_total_del_pa%C3%ADs
- INE. (2022). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso año 2021*. <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/publicaciones/estimacion-pobreza-metodo-del-ingreso-ano-2021>
- Instituto Cuesta Duarte (2021). *Análisis del mercado de trabajo, tercer trimestre 2021*, PIT-CNT- Instituto Cuesta Duarte, <https://www.cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2022-05/An%C3%A1lisis%20del%20mercado%20de%20trabajo%20-%20tercer%20trimestre%20de%202021.pdf>
- Instituto Cuesta Duarte (2022a). *Concentración del ingreso, infancias más pobres, minorías más pobres y mujeres más pobres*, PIT-CNT- Instituto Cuesta Duarte, <https://www.cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2022-05/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad%20-%20Abril%202022..pdf>
- Instituto Cuesta Duarte (2022b). *Informalidad: Aproximación conceptual, caracterización interna y análisis de su trayectoria reciente*, PIT-CNT- Instituto Cuesta Duarte, <https://www.cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2023-01/Informalidad%20%28ICD%29.pdf>
- Junta Nacional de Cuidados. (s,f). *La construcción del cuarto pilar de la protección social en Uruguay. Balances y desafíos 2015-2020*.

- <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/2020-10/cuidados-informe-quinquenal-2015-2020.pdf>
- Lacalle, L., Talvi, E., Manini Ríos, G., Mieres, P., Novick, E. (2019). *Compromiso por el País*. <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>
- Leopold, S., González, C., Baráibar, X., y Paulo, L. (capítulo de Canzani, A y Cancela, V.). (2015). *Cuadernos de ciencias sociales y políticas sociales N° 2*. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.
- Luján, D., Puig, G. (2022). *El mecanismo de urgente consideración en Uruguay: origen, usos y riesgos*. https://enperspectiva.uy/wp-content/uploads/2022/07/Urgente-Consideracion-en-Uruguay_final-Jun14_2022.pdf
- Magri, A. (2014). *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (ucur). <https://www.csic.edu.uy/sites/csic/files/publicacion5b896ec32e40c8.88559721.pdf>
- Mariatti, A. (2016). *Política Social y despolitización Un estudio de caso en el Ministerio de Desarrollo Social y los Programas de transferencia de renta condicionada*. Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (ucur). <https://www.csic.edu.uy/content/pol%C3%ADtica-social-y-despolitizaci%C3%B3n-un-estudio-de-caso-en-el-ministerio-de-desarrollo-social-y>
- Mariatti, A. (2021, abril 15-17). *Activación, la promoción social del emprendedor* [Ponencia en congreso]. La reglamentación profesional es Ley, desafíos y perspectivas del Trabajo Social en el Uruguay de hoy. XIII Congreso nacional de Trabajo Social, Montevideo. Editorial: Librería Linardi y Risso.
- Martínez, J. (2008). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. CLACSO, Buenos Aires. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/13350>
- Martínez, J., Sánchez, D. (2016). Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación, en E. Del Pino., y M. J. Rubio (dirs): *Los Estados de*

- Bienestar en la encrucijada. Políticas Sociales en perspectiva comparada* (2da ed., pp. 200-2020). Editorial Tecnos.
- MEF. (2020). *Presupuesto Nacional 2020-2024. Mensaje y Exposición de Motivos*. <http://www.diputados.gub.uy/docs/Presupuesto2020/proyectoPE/documentos/pdf/mensaje.pdf>
- MEF. (2021a). *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Exposición de motivos, ejercicio 2020*. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/proyecto-poder-ejecutivo-documentos-10>
- MEF. (2021b). *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Fondo Solidario COVID-19, ejercicio 2020*. https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/brc2020_tomo_covid_con_informe_ain.pdf
- Midaglia, C. (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, (239), 79-89. <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2012/no239/8.pdf>
- Midaglia, C., Antía, F. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16, 131-157. <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/237>
- MIDES. (2012). *Informe Tarjeta Uruguay Social- Componente Alimentario*. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/informe-tarjeta-uruguay-social-componente-alimentario>
- MIDES. (s.f). *Tarjeta Uruguay Social*. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/tarjeta-uruguay-social>
- MIDES. (2019). *Informe de transición de Gobierno 2019 -2020*. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/MIDES_informe%20de%20transici%C3%B3n.pdf

- MIDES. (2021). *Montos especiales para Cupón - Canasta TUAPP por los meses de abril y mayo*.
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/montos-especiales-para-cupon-canasta-tuapp-meses-abril-mayo>
- MIDES. (2022). *Acciones para la construcción de autonomías*.
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/acciones-para-construccion-autonomias>
- MIDES. (2023a). *Canasta de emergencia*.
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/9776>
- MIDES. (2023b). *Tarjeta Uruguay Social (TUS)*.
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/9812>
- MIDES. (2023c). *Asignaciones Familiares - Plan de Equidad*.
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/9763>
- Miguez, S. (2016). El análisis de contenido. En R. Pérez, Lalanne, *Deshojando margaritas en los caminos del conocimiento. Aportes para una epistemología social* (pp. 249-256). Buenos Aires.
- MSP. (2022). *Informe epidemiológico COVID-19. Actualización al 08 de enero de 2022*.
<https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/noticias/Informe%20epidemiol%C3%B3gico%20080122.pdf>
- Netto, J. P. (2012). Crise do capital e consequências societárias. *Revista Serviço Social & Sociedade*, (111), 413-429.
<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/D6MmJKCjKYqSv6kyWDZLXzt/?format=pdf&lang=pt>
- Nocetto, L., Peñeiro, R., Roseblatt, F. (2020). Uruguay 2019. Fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 511-538.
<https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v40n2/0718-090X-revcipol-S0718-090X2020005000117.pdf>
- Núcleo Interdisciplinario Alimentación y Bienestar. (2021). *Derecho a la alimentación en Uruguay durante la pandemia de la COVID-19: experiencias de la sociedad civil*.

https://www.nutricion.edu.uy/wp-content/uploads/2022/06/Derecho-a-la-alimentacio%CC%81n-en-Uruguay-durante-la-pandemia-de-la-COVID-19.-Experiencias-de-la-sociedad-civil_final.pdf

Núñez, M. (2016). El análisis de contenido. En R. Pérez, Lalanne, *Deshojando margaritas en los caminos del conocimiento. Aportes para una epistemología social* (pp. 199-212). Buenos Aires.

OSEC (2021). *Una evaluación y lecciones aprendidas de las respuestas epidemiológicas, el impacto social y de las medidas de mitigación social ante la crisis del COVID19 en Uruguay: aciertos, oportunidades perdidas y asimetría de la respuesta social*, UMAD-FCS.

https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2021/09/Tercer_Reporte_UMAD_OSEC.pdf

Oddone, G. (2010). *El declive. Una mirada a la economía de Uruguay del siglo XX*. Linardi y Risso.

OIT (2021). *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición Estimaciones actualizadas y análisis*, Editorial OIT, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefing_note/wcms_767045.pdf

Partido Nacional. (2019). Programa de gobierno 2020-2025. Lo Que Nos Une. <https://lacallepou.uy/descargas/programa-de-gobierno.pdf>

Pérez, L., (2019). Desafíos ante el avance del gobierno puntivo en Uruguay. *Revista Escenarios*, (30). <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/10030/8768>

Pérez, L., Vecinday, L. (2016). De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales. *Revista Frontera*, (9), 91-103. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7270>

Queirolo, R. (2020). ¿Qué significa el giro a la derecha uruguayo?. *Revista Nueva Sociedad*, (287), 98-107. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/6.TC_Queirolo_287.pdf

- Rivoir, A. (2014). Desarrollo humano y brecha digital: contribución del Plan Ceibal. *Revista Estudios de Comunicación y Política*, (34), 57-70.
<https://versionojs.xoc.uam.mx/index.php/version/article/view/673/669>
- Ruiz, E. (2008). El “Uruguay próspero y su crisis. 1946-1964 en A. Frega, A. M. Rodriguez, E. Ruiz, R. Porrini, A. Islas, D. Bonfanti, M. Broquetas, I. Cuadro, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)* (pp. 123-162). Ediciones de la Banda Oriental.
- Soldano, D., Andrenacci, L. (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso Argentino en L. Andrenacci (Comp.), *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea* (1 ed., pp. 17-79). Prometeo Libros- UNGS.
- Uruguay. Poder Ejecutivo (1967, febrero 2). Constitución de la República, capítulo III. Artículo 168. <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/168>
- Uruguay. Poder Ejecutivo (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. Poder Ejecutivo (2011, octubre 24). Ley n °. 18.829: Declaración de interés general ejecución del Plan Nacional de integración socio-habitacional Juntos.
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18829-2011>
- Uruguay. Poder Ejecutivo (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. Poder Ejecutivo (2020, marzo 13). Decreto n.º 93/020: Declaración de estado de emergencia nacional sanitaria como consecuencia de la pandemia originada por el virus COVID-19 (Coronavirus). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>
- Uruguay. Poder Ejecutivo (2021, setiembre 22). Resolución DS/199 Se duplica, en el marco de la emergencia sanitaria que atraviesa nuestro país, el monto de la prestación de asignaciones familiares del Plan Equidad (AFAM-PE).
<https://www.gub.uy/presidencia/institucional/normativa/resolucion-sn021-se-duplica-marco-emergencia-sanitaria-atravesia-nuestro>

- Vecinday, L. (2013). La reconfiguración del campo asistencial: el caso del plan de equidad de Uruguay. *Serviço Social & Sociedade*, (116), 700-724. <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/J6JTNmYPd5Z4BSTZ5dHBnKw/?lang=es&format=pdf>
- Vecinday, L. (2016). Las condicionalidades como expresión de la “inversión de la deuda”: transferencias de renta, capital humano y superación de la pobreza intergeneracional. *Revista de Políticas Públicas São Luís*, 209-216. <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/5971/3595>
- Vecinday, L. (2017a). La reforma social en el Uruguay del S XXI: el caso de la red de asistencia e integración social. *Revista Sociedade Em Debate*, 24(1), 59 - 75. <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/1676>
- Vecinday, L. (2019). Construcción del destinatario en la política socioasistencial del Uruguay reciente. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(2), 192-203. <https://biblat.unam.mx/es/revista/revista-de-ciencias-sociales-universidad-del-zulia/articulo/construccion-del-destinatario-en-la-politica-socioasistencial-del-uruguay-reciente>
- Vecinday, L., Bentura, P. (2019). Presentación en L. Vecinday, P. Bentura (coords.), *Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista* (pp. 15-26). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Vecinday, L., Camejo, S. y Carballo, Y. (2021). La política socioasistencial en Uruguay en tiempos de pandemia y la mediación de las TICS. *Sociedade em debate*, 27 (3), 75-84. <http://dx.doi.org/10.47208/sd.v27i3.3061>
- Vecinday, L., Carballo, Y. (2022). Política socioasistencial y programas de transferencia de renta: reformas institucionales y tecnológicas en América Latina. *Estado & comunes revista de Políticas y Problemas Públicos*, 1(14), pp. 57-74. https://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes/issue/view/16/41
- Zapata, L. (2021). La Ley de Urgente Consideración (LUC) y la urgencia de la ciudadanía. *Fronteras*, 17 (2), 23-35.

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/30798/1/RF_Zapata_2021n17.pdf