



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY



**Ciencias
Sociales**

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**

Monografía Licenciatura en Trabajo Social

La derecha latinoamericana y el acceso al bienestar:
Análisis de las orientaciones del gobierno de Coalición en
Uruguay en el período 2020 - 2025.

Leticia Gelpi De Pedro
Tutora: Ximena Baráibar

Con esta investigación culmina una etapa muy importante en mi vida. Solo queda agradecer a las personas que siempre me acompañaron.

A mi familia, por el enorme esfuerzo que hicieron para que yo esté acá, pero especialmente por la paciencia y tolerancia.

A mis amigas y amigos, que sostuvieron frustraciones y alegrías durante todos estos años.

A mis facu amigas/os, con las que aprendí lo que es la profesión y la importancia de estar acompañada en el hacer y pensar. Por los mates en las clases, los abrazos en los tropiezos y sobre todo por cada risa y cada reflexión.

A todas las colegas y compañeras/os que me enseñan a ser profesional todos los días.

A Ximena por la enorme tolerancia y contención en este arduo proceso.

Índice

Introducción	3
Capítulo 1.	8
Qué se entiende por Regímenes de Bienestar y sus expresiones en América Latina	8
1.1 ¿Qué es el bienestar?	8
1.2. Regímenes de bienestar en América Latina.	11
Capítulo 2.	20
2.1 El Estado de Bienestar en Uruguay.	20
2.2 Los quince años del Frente Amplio.	23
Capítulo 3.	37
Análisis de las orientaciones del gobierno de derecha (2020-2025)	37
3.1 Orientaciones generales del gobierno de la coalición multicolor.	37
Mercado y trabajo.	38
Estado.	40
Pobreza	44
Familia y comunidad.	46
Conclusiones finales.	48
Bibliografía	55

Introducción

El presente trabajo constituye la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Por la misma se procura dar cuenta de la mirada que tiene el gobierno de derecha, que asume en Uruguay en el período 2020-2025, sobre los mecanismos de acceso al bienestar que presentan los/as ciudadanos/as. Para esto se colocará el foco, en primer lugar, en vislumbrar la concepción de bienestar; recorriendo el panorama del bienestar y sus expresiones en América Latina y en Uruguay previo a la asunción del gobierno analizado. Con este marco, es que se realiza el análisis de las orientaciones del gobierno 2020-2025.

Para ello es menester exponer qué se comprende por bienestar y pensar desde las fuentes que posibilitan su acceso.

El bienestar, concebido por Juliana Martínez (2007), refiere a las capacidades que presenta una persona en la resolución de los riesgos que surgen del cotidiano. Dichas capacidades pueden ser alcanzadas a partir de distintas formas de distribución de recursos; siendo una de ellas los Estados de Bienestar. Se constituyen diversas configuraciones de Estados de Bienestar, que según el planteo de Esping Andersen (1993) los mismos tienen que ver con los derechos sociales y la estratificación social, lo cual varía según el vínculo entre el mercado, el Estado y la familia. Particularmente los regímenes de bienestar refieren a la interacción de los vínculos entre el Estado, el mercado y la familia, y se colocará el foco en el peso que ocupe cada pilar y en los distintos regímenes que ello genera.

Es central poder entender el lugar que ocupa el mercado, el Estado y la familia a nivel social, logrando identificar posibles lecturas sobre quién es el encargado de garantizar que los/as ciudadanos/as accedan al bienestar; ya que eso es lo que da cuenta de la comprensión que se tiene sobre las problemáticas sociales, y el nivel de responsabilidad de las personas en que las mismas se presenten y perduren en sus vidas.

Asimismo, para entender en profundidad cómo se puede entablar un vínculo entre estos tres pilares (familia, mercado y Estado), es menester comprender el marco socio-histórico a nivel país, así como a nivel regional (América Latina); y sin perder de vista el sistema capitalista.

Uruguay no es externo ni un caso aislado en un entorno latinoamericano particular, donde la estratificación social, la desigualdad, las situaciones de pobreza, informalidad laboral se generan de una forma específica. Donde los derechos sociales son de difícil acceso, y por ende los derechos de los grupos poblacionales se encuentran vulnerados.

Para las particularidades de América Latina, y a fines del siglo pasado, Juliana Martínez (2007, 2008) concibe distintos regímenes de bienestar. Los mismos facilitan identificar singularidades en los roles que adoptan los tres pilares previamente mencionados (Estado, mercado y familia) en las posibilidades de acceder al bienestar por parte de los/as ciudadanos/as. La autora enmarca dichos regímenes en la década del 1980, 1990 y fin de siglo, siendo que en este momento el sistema capitalista presenta un giro a nivel económico, laboral y social, desarrollando lo que se conoce como “neoliberalismo”. Esto cambia la comprensión de cómo acceder al bienestar, retomando la visión del mercado como pilar fundamental asegurador del mismo, donde la intervención del Estado no debe afectar el desarrollo funcional del mercado; sino que se focaliza en las situaciones de emergencia. Ello promueve una nueva modalidad de distribución de recursos. Provocando que las concepciones propias de la modernidad se transformen, pasando a un mundo globalizado, de vínculos más frágiles con el mercado y un cotidiano más cambiante.

Ante el contexto neoliberal y crisis económica, política y social, con el comienzo del nuevo siglo, América Latina empieza a optar por visiones universalistas en las políticas, eligiendo gobiernos progresistas que colocaban en el Estado un poder central en brindar bienestar a las personas. Gobiernos que van perdiendo legitimidad a partir de 2012, ya que no alcanzan las expectativas que la propia población tenía; implicando el retorno al poder de líderes de partidos políticos de derecha. (Uribe, 2018).

Sobre la cambiante situación latinoamericana, es menester entender el trayecto particular de Uruguay, buscando aportar a la comprensión de la mirada del gobierno de derecha, que procede a los gobiernos progresistas, sobre el acceso al bienestar, así como el rol que debe ocupar el Estado como garante (o no) del mismo.

Para el Trabajo Social, poder entender el marco político y las comprensiones sobre la realidad social, específicamente en este contexto particular, es de suma relevancia. En primer lugar, la

profesión ejerce teniendo una mirada crítica sobre la realidad en un momento socio-histórico particular. Para poder construir esa mirada, tiene que haber un análisis del contexto, así como un recorrido histórico que contribuya al entendimiento de la situación del bienestar en el período analizado.

Si bien el gobierno del período analizado ha culminado, comprender la mirada y los planteos propuestos, así como la comprensión del bienestar que se construye a partir de eso, aporta a lo mencionado previamente en la posibilidad de desarrollo de una mirada crítica sobre la realidad, así como entender las lógicas sistémicas. A su vez, permite identificar la comprensión sobre las problemáticas sociales y el rol que ocupa el Estado como garante de derechos y la necesidad de permanencia para disminuir las brechas sociales. Concepciones que permanecen luego de finalizado el gobierno, siendo que estos líderes políticos siguen teniendo una influencia en el desarrollo político actual, así como gobiernan la intendencia de quince departamentos y logran tener peso dentro del Parlamento como para generar tensiones o limitantes. Es pertinente comprender la mirada sobre las personas y las problemáticas sociales; siendo que eso posibilitará cierta construcción sobre el rol del Estado y de las políticas sociales.

Es menester tener presente que el Trabajo Social tiene espacios ocupacionales dentro de las intendencias, o en otras instituciones que requieren un vínculo con las mismas; así como con las políticas y recursos que ellos/as dispongan para trabajar con la población y las problemáticas sociales.

A su vez, las diversas formas de comprender las problemáticas sociales y el funcionamiento del cotidiano, revela modificaciones en el entendimiento del bienestar. Esto conduce a que se establezcan diferencias en los vínculos entre el mercado, el Estado y la familia. Siendo que la derecha, históricamente, ha apuntado a un sostenimiento del status quo (Ansaldi, 2017), y reconociendo que en el sistema capitalista el mercado es el que genera y sostiene el orden social; resulta interesante comprender los vínculos del mismo con el Estado y la familia.

Y en este sentido resulta necesario destacar que el bienestar es importante dado el vínculo con los derechos sociales y con la posibilidad de desarrollo de una persona en sociedad. El Trabajo Social, como profesión, presenta una postura ética definida sobre los derechos

humanos, implicando un compromiso por la garantía de dichos derechos para todas las personas.

Por su parte, el Estado tiene la capacidad de distribuir los recursos de forma colectiva, posibilitando así, a través del desarrollo de políticas públicas, que las personas accedan al bienestar y por ende alcancen sus derechos. Teniendo consecuencias en la realidad de las personas, y para la profesión específicamente, no solo con las temáticas y la población con la que se va a trabajar, sino con las herramientas que se va a contar para el ejercicio profesional.

Es menester mencionar por qué se delimita la investigación al gobierno de derecha que asume el poder en el período 2020 - 2025. Dicho gobierno, liderado por el Partido Nacional, se configura por una coalición de partidos conservadores, que impulsan sus alianzas por un gran rechazo hacia los gobiernos progresistas que fueron liderados por el Frente Amplio durante tres períodos previo a la asunción de la derecha. Tal como se expuso previamente, este giro conservador da cuenta de una mirada particular sobre el bienestar, los derechos de las personas y las problemáticas en las que se encuentran inmersos.

A partir de reconocer la relevancia de la temática a trabajar, es que la investigación se delimita en función de objetivos que guiarán el análisis. El objetivo general procura: Contribuir a conocer la mirada de las derechas latinoamericanas en el gobierno, en el acceso al bienestar.

Desplegándose a partir de ello los siguientes objetivos específicos:

- 1- Reconstruir el recorrido histórico de los Regímenes de Bienestar en América Latina, particularmente el de Uruguay.
- 2- Identificar el marco de bienestar que se desarrollaba en el país previo a la asunción del gobierno de derecha.
- 3- Analizar la mirada del gobierno de derecha (2020-2025) sobre la comprensión del bienestar.

Para realizar la investigación se desarrolla una estrategia metodológica que se funda en la revisión de fuentes secundarias. Para ello se indaga sobre el programa de gobierno del Partido

Nacional, ya que el presidente electo es de dicho partido; el acuerdo firmado por todos los partidos que conforman la coalición (2019) como orientador de los pactos entre las partes que apoyan y forman parte del gobierno; la Ley de Presupuesto Nacional 2020-2025 (Ley N° 19.924), el último documento presentado por el gobierno que realiza análisis y valoraciones colectivas sobre el período (2025), en el cual procuran dar cuenta de los objetivos alcanzados y de forma descriptiva desarrollan lo realizado. A su vez, se analizan discursos y entrevistas de referentes políticos/as del período, tal como ministros/as; así como al presidente de la República. Se opta por esta metodología debido a que los documentos seleccionados posibilitan un entendimiento de la mirada del gobierno y se reconocen las orientaciones desarrolladas.

El documento se ordena en tres secciones, buscando en cada una de ellas poder indagar sobre los objetivos planteados. En la primera se desarrolla el concepto de bienestar, para realizar posteriormente una construcción histórica de los Regímenes de bienestar en América Latina; profundizando en el retorno de las derechas luego de la “era progresista”. Respecto a la segunda sección, se reconstruye el marco de bienestar que se presentaba a nivel país; desarrollando los gobiernos progresistas y los movimientos y comprensiones que primaban.

Por último, se dispone de un capítulo que busca visualizar la comprensión de las derechas sobre el bienestar, y se ahondará, más específicamente, en el análisis de la mirada de la coalición de gobierno.

Para finalizar el documento, se presenta un apartado que expone las conclusiones y principales puntos de relevancia de la presente investigación.

Capítulo 1.

Qué se entiende por Regímenes de Bienestar y sus expresiones en América Latina

1.1 ¿Qué es el bienestar?

En la presente sección se realiza una aproximación a lo que se comprende por bienestar, para luego reconstruir las modalidades de acceso al mismo en los países latinoamericanos y particularmente el caso de Uruguay.

Para construir la concepción de bienestar se toman como referencia las ideas desarrolladas por Esping-Andersen (1993, 2000) y Juliana Martinez (2007, 2008). Esta última autora mencionada define el bienestar como una “capacidad” para hacerle frente a los riesgos asociados al cotidiano. Es decir, la capacidad para sobrellevar y superar las incertidumbres que devienen de estar vivos en una sociedad y en un contexto histórico particular. Riesgos como la vejez, la enfermedad, los cuidados, la alimentación, se deben solventar a través de las capacidades que se vayan desarrollando y presentando. Asimismo, Esping-Andersen (2000) concibe que hay ciertos riesgos que son democráticos, es decir, que todas las personas vamos a transitar por el simple hecho de ser; tal como la vejez o la enfermedad. Pero que, sin embargo, hay otros riesgos que “(...) se hallan estratificados socialmente” (Esping-Andersen, 2000; p. 55); así como también se reconoce como estratificada la respuesta a dichos riesgos.

Castel (2004) infiere que los riesgos sociales se caracterizan por la incapacidad por parte de las personas de generar independencia del mercado laboral. En el sistema capitalista, la propiedad privada es la principal fuente de respuesta a las vicisitudes de la vida cotidiana, por lo que las personas que no cuentan con propiedades se encontraban inmersas en inseguridades. A su vez, generan una incapacidad de resolver vicisitudes del presente, y de prevenir situaciones futuras. Esto conduce a la concepción del propietario como sujeto de derecho y el no propietario como sujeto de no derecho.

Para hacerle frente a la falta de cohesión social generada por las grandes masas de personas inmersas en inseguridades, Castel (2004) plantea la regulación del trabajo y la construcción de la propiedad social. De esta forma, desde inicios del siglo XX, se le asegura al trabajador/a garantías no mercantiles, tal como el salario mínimo, la jubilación, el salario vacacional,

protección de derecho laboral, cobertura por enfermedad, entre otros derechos. Permitiendo transformar la situación de inseguridad, ya que se presentan como respaldos para tener un control sobre la realidad cotidiana y futura. Por otro lado, se genera la propiedad social, para quienes se encuentran excluidos de las protecciones de la propiedad privada. Siendo “la producción de equivalentes sociales de las protecciones que antes estaban dadas sólo por la propiedad privada” (Castel, 2004; p.43).

Se reconoce que los vínculos en torno al mercado laboral establecen el orden social, generando desigualdades entre los/as que cuentan con propiedad privada, los/as insertos/as en el mercado laboral formal que asegura la propiedad social y los/as excluidos/as del mismo. Castel (2004) realiza un énfasis en la relevancia de la regulación del mercado laboral como garantista de la seguridad para las personas, siendo que el sistema capitalista coloca en el centro de su funcionamiento al mercado. De igual forma, vale decir, que el capitalismo se funda en la desigualdad para funcionar, por lo que hay un grueso de la población que se va a reconocer como excluida e inmersa en inseguridades, siempre.

El cúmulo de riesgos e incertidumbres que se desprenden del funcionamiento del sistema, se fundamentan en una lógica individualista, donde se responsabiliza a las personas por sus situaciones y problemáticas. Ello genera que esté la persona en el centro del problema, con la responsabilidad no solo por su situación, sino también en resolver las incertidumbres que de ella devienen (Castel, 2004). El Estado, a través de la propiedad social, logra revertir de cierta manera este individualismo, ya que coloca en dichas políticas el acceso a derechos; de igual forma, resulta estratificada la respuesta, siendo que el mercado continúa siendo el medio y la garantía de acceder a mayores niveles de bienestar. El individualismo, que igualmente atraviesa dichos momentos y que se identifica una mayor tendencia hacia fines del siglo XX, define una postura y comprensión sobre las problemáticas sociales. Esto conduce a que las personas deban adoptar diversas modalidades para hacer frente a la realidad cotidiana.

Por tanto, reconociendo al mercado en su función de reproducir el orden social, es que Martínez (2008) identifica la desigualdad en el acceso a los recursos que posibiliten a las personas alcanzar el bienestar, distinguiendo diferentes estratos según el lugar que se ocupe en este orden. Es decir, “la ubicación de las personas en estratos o grupos jerárquicamente organizados según su acceso a recursos constituye aquello a lo que desde la sociología se

alude como “estratificación” (Martínez, 2008; p. 26). Este tipo de desigualdad, en las sociedades capitalistas, se puede generar por dos ejes: lo económico y el género. El primero fue explicitado previamente. En lo que refiere a la estratificación por género, da lugar a la interpretación de las distintas formas de mediación que desarrolla el capitalismo y el patriarcado. Estas se reflejan en las estructuras jerárquicas que ordenan las relaciones del mercado con la sociedad y dentro de las familias entre los hombres y las mujeres; y las que provocan un cúmulo de riesgos cotidianos (Martínez, 2008).

Dicha estratificación es lo que posibilita comprender la relevancia de las familias y del Estado en compensar la desigual distribución de recursos que otorga el mercado, ya que definen la estructura de riesgos a la que deben enfrentarse las personas. (Martínez, 2008)

Así, tanto Esping-Andersen (2000) como Martínez (2008) dan cuenta de tres pilares presentes en todas las sociedades, que dan lugar al acceso al bienestar por parte de los individuos, ya que implican diversas formas de distribución de los recursos. Los mismos son “(...) las compras privadas a través del intercambio mercantil; el trabajo no remunerado organizado en torno a la división del trabajo entre hombres y mujeres; y la asignación colectiva y pública de recursos” (Martínez, 2008; p. 18).

Por tanto, según Esping Andersen,

Si nuestros criterios esenciales para definir los Estados de Bienestar tienen que ver con la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y la relación existente entre el Estado, el mercado y la familia, obviamente el mundo está compuesto por distintos grupos de regímenes. (Esping-Andersen, 1993; p. 50)

Siguiendo con el autor, particularmente los regímenes de bienestar son concebidos como “(...) la forma conjunta e independiente en que se produce y se distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen, 2000; p. 52)

En consecuencia, cada régimen da cuenta de un grado y tipo de bienestar caracterizado en función del lugar que ocupa el mercado, el Estado en la distribución colectiva y la familia, en la viabilidad de acceder al bienestar (Martínez, 2008). Los tres pilares desarrollan prácticas que brindan la posibilidad de que los individuos puedan alcanzar el bienestar, siendo éste la

obtención de capacidades de resolución de las incertidumbres y riesgos que se les presentan. Esta combinación de prácticas de distribución de recursos que genera una sociedad se da en un momento socio-histórico particular. En función del grado de mercantilización, desmercantilización y de desfamiliarización que la sociedad presente en la distribución de recursos. (Esping-Andersen, 2000)

Para Juliana Martínez (2007), la mercantilización se refiere a la capacidad del mercado laboral de brindar protección a través de una remuneración, asegurando estabilidad y garantías al/a la trabajador/a. Por otro lado, la desmercantilización es el grado en el que el bienestar genera autonomía de lo mercantil a partir de una reasignación colectiva de los recursos mediante las políticas que desarrolle el Estado. Y, por último, la desfamiliarización concebida como la “autonomía entre la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo.” (Martínez, 2008; p. 85).

Identificar los vínculos entre cada dimensión posibilita caracterizar diferentes regímenes de bienestar y a su vez definir la magnitud de los efectos en las diversas formas de distribución de las capacidades de resolución de los riesgos (Martínez, 2008). Conceptualizar el bienestar de esta forma, permite construir concepciones genéricas sobre los regímenes que se hacen presentes en América Latina.

1.2. Regímenes de bienestar en América Latina.

Para comprender las modalidades de distribución de recursos que conducen a la posibilidad de acceso al bienestar que plantean los países latinoamericanos, es menester desarrollar la mirada que presenta Filgueira sobre los Estados de Bienestar; para luego ahondar sobre la clasificación que realiza Juliana Martínez en torno a la concepción de Regímenes de Bienestar.

Filgueira (2001) identifica cómo entre 1930 y 1980 América Latina despliega modelos que posibilitaron que el Estado asumiera un rol central en el desarrollo económico y social. Eso no quita que se presente una heterogeneidad de Estados sociales en la región.

Filgueira (2001) realiza la clasificación de Estados de bienestar en función del desarrollo de las políticas sociales de cada país, y analiza diversas formas de descentralización y de

focalización de las mismas. Reconoce tres categorías: Universalismo estratificado, regímenes duales y regímenes excluyentes. El primero se compone por países como Uruguay, Argentina y Chile; el segundo por Brasil y México, y el tercero por Bolivia, Perú, Honduras, República Dominicana, Guatemala.

El universalismo estratificado tiene como principales características la protección de la mayor parte de la población a través de sistemas de seguridad social, servicios de salud, educación extendida. Pero que se otorgaban de forma estratificada, con condiciones para acceder a los “beneficios”. Por otra parte, los regímenes duales se concebían a partir del desarrollo de ciertas políticas universales, pero la mayoría de los programas aparecen con grandes niveles de estratificación. Por último, los regímenes excluyentes “presentan niveles elitistas de seguro social y salud y dual en material de educación” (Filgueira, 2001; p. 149).

Por su parte, Juliana Martínez (2007, 2008) retoma más fielmente los conceptos de Esping Andersen y el vínculo entre los tres pilares para medir el bienestar (mercado, Estado y familia). A partir de esto, reconoce tres grandes grupos de regímenes: el Estatal-productivista, Estatal-proteccionista e informal-familiarista. Cada uno de dichos regímenes presenta diferencias en el grado de mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización.

Previo al desarrollo de cada régimen, es menester mencionar la aclaración que realiza Juliana Martínez (2007), respecto a que, si bien los países latinoamericanos se pueden dividir en conglomerados con características de cada uno de los regímenes, hay un porcentaje de la población que termina sin acceder al bienestar. En palabras de la autora, “(...) todos los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales, en tanto una proporción de la población no puede (...) lidiar razonablemente con los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales o en los servicios públicos” (Martínez, 2007; pp. 23-24). En consecuencia, se genera una dependencia de los arreglos familiares y/o comunitarios.

Realizada la previa aclaración, se procederá a describir cada régimen.

El régimen informal-familiarista se caracteriza por mercados laborales que no dan respuesta a las demandas de la población, donde gran parte de la economía del país depende de las remesas de las personas que emigran. Con un mercado laboral que genera pocas seguridades

y que no garantiza protección, con amplios niveles de informalidad. Respecto al rol del Estado, es generador de políticas públicas excluyentes, que imponen condiciones en las asignaciones de recursos. Es por ello que las familias ocupan un rol de mayor importancia en garantizar el bienestar a las personas; tal como expresa Martínez (2007) “el ámbito doméstico es central porque transforma los hogares en unidades productivas y busca compensar la falta de empleo a través de la emigración y las remesas” (Martínez, 2007; pp. 25-26).

Por otro lado, el régimen Estatal-productivista presenta una postura que busca y fomenta la mayor mercantilización, requiriendo políticas públicas que no apunten a la desmercantilización de recursos que pueden ser mercantilizados, pero que brinden un sustento a las personas que se encuentren en una situación de pobreza tal que no les permita acceder al mercado. El rol del Estado se limita al desarrollo de “políticas con orientación productivista, de mejorar las condiciones de la fuerza laboral para participar del mercado laboral” (Martínez, 2007; p. 24). En cuanto a la familiarización, este régimen presenta bajos niveles de dependencia; ya que, al tener mayores niveles de formalidad laboral, provoca que las mujeres tengan participación en los mercados laborales y menor demanda de trabajo no remunerado. Juliana Martínez (2007) expone que, a mayor formalidad laboral, inversión pública y protección social, se genera una menor demanda de trabajo no remunerado; por ende, mayor autonomía de las mujeres.

Por último, el Estatal-proteccionista. En este régimen, al igual que en el previamente expuesto, las políticas públicas ocupan un rol central; pero a la vez es la principal diferencia con respecto al régimen estatal-productivista. Esto se debe a que en el estatal-proteccionista, el Estado se ocupa principalmente de desmercantilizar recursos básicos para que las personas no dependan de los servicios privados para acceder al bienestar. Conduciendo a que se focalice en mayores inversiones en seguridad social a partir de las contribuciones de las personas ocupadas formalmente. Por su parte, los núcleos familiares logran autonomía en mediana medida, donde no alcanzan la conformación de la familia como unidad productiva, pero tampoco recae sobre ellas toda la responsabilidad del bienestar. (Martínez, 2007). Este es el régimen que caracteriza a Uruguay.

Juliana Martínez describe y desarrolla su teoría sobre los diversos regímenes de bienestar que se presentan en los países latinoamericanos entre 1980 y 1990. En este momento, el mundo se

encontraba en un cambio político, económico y social; ya que comienzan a avanzar los cambios tecnológicos sobre el mundo del trabajo, generando transformaciones en las formas de empleo y aumentando las incertidumbres para las personas trabajadoras.

El momento de crisis que comienza a transitar el sistema capitalista empieza a ser analizado por la sociología, construyendo diversas denominaciones que describen el cúmulo de cambios que trajo aparejados; por ejemplo, la “modernidad líquida” de Bauman (2000), “modernidad tardía” de Guiddens (1995), entre otras. Más allá de la terminología que se utilice, todas observan que los cambios en el funcionamiento del sistema ponen en tensión las instituciones características de la modernidad, dentro de ellas los Estados Nación y los Estados de Bienestar, el pleno empleo, los vínculos con el mercado laboral (Barba, 2005).

Es decir, apuntan a describir un momento sistémico de cambios profundos, transformando las estructuras, el funcionamiento de las formas de producir, y por ende modificando el vínculo de la sociedad con el mercado; caracterizándose por la flexibilidad y por la dificultad de alcanzar el pleno empleo y el trabajo asegurado. A su vez, trajeron aparejadas nuevas miradas sobre los riesgos del cotidiano, los vínculos y las estructuras sociales, y las problemáticas sociales. La mirada política y económica de ese momento conducía a la comprensión del mercado en un rol central como asegurador de recursos que posibiliten hacerle frente a los riesgos, dificultando el desarrollo de las políticas universalistas. Lo que Barba (2005) reconoce como “globalización”, ya que la define como “la ruptura de la correspondencia entre el individuo y las instituciones modernas, principalmente el Estado y el mercado” (p. 68).

Barba (2005) trae el concepto de Jessop sobre el cambio del rol del Estado, el cual pasa a buscar el mejoramiento de la competencia entre economías, así como el desarrollo de políticas sociales que se encuentren subordinadas a las demandas de los mercados; dejando de ser compatible con el rol de garantizar los derechos sociales (Barba, 2005). Las intervenciones del Estado no debían alterar el funcionamiento del mercado.

A su vez, se reestructuran los vínculos domésticos, ya que las mujeres comienzan a ocupar roles centrales en el mercado laboral, insertándose en los mismos, desestabilizando la división sexual del trabajo. Generando que las mujeres cumplan una doble jornada laboral,

una dentro del mercado y otra referida al ámbito privado (cuidados dentro del hogar y a nivel familiar). Es así como lo que sucedió fue el “acceso masivo de las mujeres y los jóvenes al mercado de trabajo. Esto no solo ha minado el papel proveedor masculino, sino que ha provocado cambios profundos en la estructura familiar” (Barba, 2005; p. 63).

Estos cambios económicos, sociales y en el rol del Estado, son entendidos por la concepción de “neoliberalismo”. En primer lugar, el neoliberalismo, como expresión de ideología de derecha, asume la necesidad de la persistencia de la desigualdad; ya que se comprende como un factor inherente al ser social (Ansaldi, 2017). Por otro lado, se configuró por comprender que el mercado se encuentra en el centro de los vínculos sociales, generando la necesidad de que las personas deban adaptarse para poder participar del mismo. Por ello, el neoliberalismo plantea que, dada

la desinstitucionalización del pleno empleo o la ciudadanía social y el ascenso de la pobreza y la desigualdad extremas, carece de sentido mantener posturas universalistas, y que en lugar de ello hay que apostar por la flexibilidad, la descentralización, la focalización de los programas sociales, para que complementen las oportunidades generadas por el mercado. (Barba, 2005; p. 83)

Sobre este panorama de neoliberalismo, en los países latinoamericanos se reconoce la emergencia de políticas sociales estratificadas y focalizadas, que colocaron el foco en la reducción de la pobreza. Para esto se centraron en promover la productividad del gasto social, la creación de los fondos de inversión social, la descentralización de centros de salud y educación, y la inversión en capital humano. Esto último se encuentra tensionado ya que identifican que los hogares pobres al bajar el ingreso real generan estrategias de empleo precario hacia los/as jóvenes y las mujeres del núcleo familiar, teniendo efectos en el capital humano de la población. Por tanto, emergen como respuestas las políticas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), las cuales buscaban modificar las estrategias familiares para hacerle frente a los riesgos (Barba, 2011).

Barba (2011) da cuenta de cómo las TMC se reconocen como una forma de enfrentar parcialmente los riesgos que se le presentan a los sectores sociales excluidos, pero que no se identifican como una modalidad que logre finalizar con la pobreza.

Ante este contexto neoliberal, de incremento de las incertidumbres, la pobreza y la desigualdad, con el nuevo siglo los países latinoamericanos comienzan a optar por gobiernos liderados por propuestas progresistas. Apuntando a recolocar al Estado en su rol central como garante del bienestar a la población, así como la obligación de asegurar los derechos sociales, políticos, culturales de los/as ciudadanos/as.

Tal como se reconoce en Baraibar y Paulo (2021), se destacan las intenciones de estos gobiernos de izquierda en la reconstrucción de la cohesión social y la reformulación de las estrategias de desarrollo de las políticas sociales. Con esto, también promovieron la ampliación de subsidios monetarios y pensiones para los grupos poblacionales que no alcanzaban a ellos. A su vez, procuraban acceder a mayores regulaciones del mercado laboral, con la formalización de empleos y el aumento de salarios, dejando atrás las lógicas neoliberales que apuntaban al desarrollo individual y que colocaban la confianza en el mercado como principal asegurador para la población.

Dentro de la “ola progresista” en América Latina, se identifica que el cambio respecto a las políticas sociales “reflejó una notoria mejoría durante la primera década de los dos mil, la cual empezó a descender a partir de 2012” (Uribe, 2018; p. 105). Asimismo, dentro de esta lógica de redistribución y reducción de la pobreza, es pertinente mencionar que, en algunos países de la región, ello “no se tradujo necesariamente en mayor acceso a servicios públicos de calidad (en salud y educación) ni en mejoras significativas en otras dimensiones clave para el bienestar y el desarrollo de los ciudadanos (hábitat, vivienda, saneamiento, etc.)” (Caetano y De Armas en Uribe, 2018; p.108).

De igual forma, se identifica que, si bien hubo una reducción de la pobreza y la desigualdad, hay una estructura que permanece más allá de los cambios llevados a cabo por los gobiernos progresistas; sosteniendo también un orden económico neoliberal (Baraibar y Paulo, 2021).

A su vez, a partir del declive del 2012, se empiezan a asociar los gobiernos progresistas con ciertas decepciones, no alcanzando las expectativas de la población. Asimismo, al no lograr modificar las estructuras políticas y el funcionamiento económico neoliberal, van perdiendo legitimidad. Agregado a esto, comienzan a ser vinculados con actos de corrupción. Este panorama de declive de los gobiernos progresistas en el poder, conduce al retorno de

gobiernos de centro-derecha (Baraibar y Paulo, 2021). Fenómeno que para Luna y Rovira (2021) se concibe como “giro a la derecha”.

El retorno de los gobiernos de derecha da lugar a la discusión sobre una nueva forma de pensar y manifestarse, generando la pregunta de si hay una “nueva derecha”. Esto conduce a la necesidad de desarrollar el concepto de derecha. Ansaldi (2017) expone que “en el pensamiento y la concepción de derechas hay un núcleo duro que es permanente u orgánico: su posición respecto de la díada igualdad / desigualdad” (p. 26); entendiendo que la derecha naturaliza la existencia y permanencia de la desigualdad. También asociada al pensamiento conservador, “las derechas se han pronunciado y se pronuncian siempre por el pasado (...), por el statu quo” (Ansaldi, 2017; p. 27). Los movimientos de derecha en América Latina luego del progresismo se fundan en esta ideología y concepción de la desigualdad y valores conservadores, pero expresan formas atípicas de hacer política.

Es a partir de esto que resulta pertinente reconocer y entender este fenómeno de las derechas en latinoamérica luego del declive de la “era progresista”.

Ansaldi (2017) expone que históricamente la derecha no se encuentra asociada al “cambio”, pero que a partir del 2012 se comienzan a reconocer a distintos partidos o figuras políticas utilizando el concepto de “cambio” como núcleo duro de sus propuestas. Destacando la capacidad de apropiarse de un concepto utilizado por la izquierda, leyendo la posibilidad de movilización que presentaba, aplicándola a su favor; pero donde el “cambio” no siempre implica un progreso, sino que “el cambio puede ser regresivo” (Ansaldi, 2017; p. 36).

Y dentro de las transformaciones de hacer política se reconoce que “la novedad reside en la construcción de un lenguaje y un discurso pospolítico que, anclado en un paradigma posmoderno, no reconoce identificación o definición ideológica” (Nikolajczuk y Prego, 2017; p. 20), pasando a dejar de identificar las problemáticas como colectivas, sino que se individualiza, así como se coloca en el saber experto la respuesta a dichas particularidades; apuntando a que impere el diálogo antes que el conflicto (Nikolajczuk y Prego, 2017).

En añadidura a estas concepciones de las nuevas formas de expresarse las derechas, Luna y Rovira (2021) mencionan que este “giro a la derecha” en los países latinoamericanos se caracteriza por ser un “voto castigo” contra el oficialismo instalado por el progresismo; con

una marcada influencia de la clase conservadora que no se configura dentro de un partido u organización política, así como el surgimiento de “expresiones de derecha electoral no partidaria” (p. 138).

Para explicar la concepción del retorno de gobiernos de derecha como “voto castigo” y no como un cambio ideológico en sí mismo, los autores mencionados explican que los gobiernos que alcanzaron el poder se caracterizan por estar más asociados al centro-derecha; por lo que hace que el giro sea más tenue que el cambio a principio de siglo cuando se comienza a optar por gobiernos de izquierda (Luna y Rovira, 2021). Como se expuso previamente, este giro decanta ante un desgaste social por una situación de desesperanza ante gobiernos que prometieron la reducción de la pobreza y desarmar las lógicas neoliberales, sin lograrlo; así como el incremento de los casos de corrupción y un declive económico, factores que conllevaron a la sensación de incremento de la criminalidad y violencia. Conduciendo a las derechas a propulsar sus campañas en base a dos asuntos: la promesa de la seguridad, a través de discursos más represivos, así como “ante los avances logrados por el progresismo con relación a la agenda de derechos de género y diversidad sexual, se consolida también una reacción conservadora en torno a temas morales” (Luna y Rovira, 2021; p. 144). Ante esto, las Fuerzas Armadas (FFAA) que habían perdido protagonismo luego de las dictaduras cívico-militares, vuelven a tener un rol central ante la crisis de la inseguridad, así como ha ocupado un lugar relevante la Iglesia Evangélica en restablecer los valores conservadores ante el avance de la agenda de derechos de género y diversidad sexual (Monestier y Vommaro, 2021)

Por otro lado, la derecha no electoral, asociada con los medios de comunicación y los intereses económicos, se sostuvo durante todo el ciclo progresista, generando una forma de instalar y controlar los temas de agenda. Asimismo, otra característica de las derechas en este momento, es la emergencia de líderes o ideologías que no se encuentran asociados/as a un partido; provocando la construcción de nuevos partidos o de movimientos por líderes individuales, tal como fue el caso, por ejemplo, de Jair Bolsonaro en Brasil (Luna y Rovira, 2021). Los líderes que emergen son asociados a empresarios queriendo involucrarse en la política y denunciar las corrupciones de los gobiernos progresistas, impulsando y reforzando la desconfianza que la población había manifestado, y atrayendo grupos poblacionales que

fueron apoyados por los gobiernos progresistas, pero que no alcanzaron a salir de la situación de pobreza (Uribe, 2018; Baráibar y Paulo, 2021).

Es así, que el retorno de la derecha al poder en los países latinoamericanos se caracteriza por traer consigo lógicas neoliberales de meritocracia y libre mercado, comprendiendo el funcionamiento del Estado bajo una lógica empresarial, el cual debe competir con el mercado (Uribe, 2018). Lo diferencial de estos gobiernos de derecha es que proponen sostener las medidas económicas liberales dando cierta respuesta a las políticas sociales que fueron desarrolladas por el progresismo (Monestier y Vommaro, 2021). Promoviendo un Estado con mayor eficiencia y focalización en las necesidades de las personas, con intervenciones únicamente de forma asistencial hacia los sectores más vulnerables, pero sin que ello interfiera en la libertad del mercado y las empresas.

En Uruguay, este giro a la derecha se materializa con el ascenso de la coalición multicolor que asume su gobierno en el 2020.

Capítulo 2.

2.1 El Estado de Bienestar en Uruguay.

Habiendo realizado este breve recorrido sobre América Latina, es pertinente poder reconocer de forma acotada las particularidades de Uruguay.

Para investigar la mirada que presenta el gobierno de derecha sobre el bienestar en el período 2020-2025, es esencial reconstruir los principales legados históricos del Estado uruguayo, y en particular, los quince años de gobiernos progresistas previos al ascenso de la coalición de derecha.

El Estado uruguayo a partir de comienzos del siglo pasado (s. XX) empieza a ocupar un rol central en la mediación entre la sociedad y el mercado laboral, regulando los vínculos laborales y proponiendo un Estado de Derecho. Con los gobiernos llevados adelante por José Batlle y Ordoñez (1904 y 1914), se instalan leyes de derechos básicos sobre las condiciones del trabajo, así como derechos políticos y sociales. A partir del primer Batllismo (1904) se comienza a consolidar un “(...) Estado empresario e interventor con relativa autonomía de las clases sociales dominantes y de sus actores corporativos (...)” (Caetano, 2016; p.10). Este proceso se conoce como “primera modernización” del Uruguay, que pasó de una sociedad regida por una oligarquía a un Estado con políticas públicas reformistas, que provocaron una sociedad hiperintegrada (Caetano, 2016).

Las primeras décadas del siglo XX se caracterizaron por “cierta estatización de la idea de “lo público” y el establecimiento de una relación de primacía de “lo público” sobre “lo privado”; una matriz democrático-pluralista de base estatista y partido céntrica; una reivindicación del “camino reformista” (Caetano, 2016; p.12). Este cambio en la configuración del Estado da cuenta de los inicios del Estado de Bienestar en nuestro país. Algunos lineamientos de esta forma de entender al mismo se constituyeron en características claves del Estado uruguayo.

Hasta mediados de siglo, el Estado mantuvo los lineamientos batllistas de sostener las políticas sociales, las cuales “(...) fueron aplicadas de acuerdo con modalidades particularistas, clientelistas; en su formulación a nivel genérico, en tanto leyes o decretos se recurrió a una retórica universalista” (Figueira y Figueira, 1994; p. 12). Dicho orden, a partir

de la década de 1950, comienza en declive, ya que no daba respuestas positivas frente a una crisis económica incipiente (Finch, 2005). Si bien la primera mitad de siglo tuvo grandes períodos de crecimiento, también estuvo atravesada por momentos de depresiones económicas que fueron poniendo en cuestión el funcionamiento del Estado batllista.

La segunda mitad del siglo estuvo marcada por transformaciones sociales, políticas y económicas drásticas, debido a que había finalizado la Segunda Guerra Mundial y se estaba desarrollando la Guerra Fría. Dicho contexto conllevaba un declive del funcionamiento económico que se fundaba en una “industrialización por sustitución de importaciones” o más conocido como modelo ISI (Oddone, 2010). Cuando la economía del país se estancó, la inflación comenzó a aumentar exponencialmente, provocando la necesidad de un Estado que intervenga, pero que no lograba dar respuesta a las demandas de los/as trabajadores/as (Demasi, 2004). La crisis condujo a la necesidad de acudir a préstamos brindados por Estados Unidos (EEUU) a través del Fondo Monetario Internacional (FMI), lo cual implicó una dependencia directa hacia dicho país.

El contexto de crisis económica del país incrementó las brechas sociales, generando movilizaciones por derechos por parte de la ciudadanía, rompiendo así con la convivencia pacífica por la cual se caracterizaba Uruguay. Movilizaciones que se comienzan a asociar con ideologías de izquierda, tensionando los lineamientos ideológicos de EEUU. Finalizando la década de los años 60, incrementaron las represiones sociales, justificadas por la concepción de generar la “creación de un nuevo Estado para enfrentar el enemigo que no existía cuando su creación: el marxismo internacional” (Caetano y Rilla, 2004; p. 83). Por ello, se comenzaron a desarrollar medidas que procuraban terminar con la oleada de izquierda que emergió en los países latinoamericanos.

Este contexto dio lugar al surgimiento de las dictaduras cívico-militares, con altos niveles de represión y violencia, a las cuales fueron sometidos los países latinoamericanos. En este contexto, “(...) no se realizaron cambios sustanciales en la institucionalidad del estado social, pero sí en su estilo de aplicación se modificaron los montos y la asignación de recursos en lo que refiere al gasto público” (Filgueira y Filgueira, 1994; pp. 61-62); reduciendo casi en su totalidad las inversiones del Estado en las políticas sociales, replegando así su rol social y reforzando el ejercicio de control y represión ciudadana.

Finalizadas las dictaduras, identificadas como puntos de quiebre para la historia de los países latinoamericanos, las sociedades se reconocían fragmentadas y con inseguridad. Siendo que el proceso de declive se funda en las continuas crisis económicas que enfrentó Uruguay, es pertinente analizar el momento post dictadura, donde se instauran gobiernos de tinte Neoliberal, con lineamientos políticos que colocaron al mercado como pilar para el desarrollo del país y manteniendo el rol del Estado retraído. Tal como se plantea en Filgueira y Filgueira (1994) “las políticas sociales pasaban a un segundo plano” (p.69), pero hacia la década de 1990 se centralizaron en brindar atención a la emergencia, a través del desarrollo de políticas asistenciales. Particularmente, el gobierno da “(...) un giro reduciendo el gasto de estatalidad y atendiendo con recursos de nivel estatal sólo las situaciones de los sectores subalternos más deprimidos, reduciendo la atención a los sectores medios.” (Filgueira y Filgueira, 1994; p. 81). Este contexto, tal como fue explicitado previamente, condujo a la creación y fomento de las políticas asistenciales y focalizadas, que brindaban atención a la emergencia; las cuales no podrían anteponerse a los intereses del mercado. Así, se generaba una lógica de responsabilidad sobre las familias por la atención a sus riesgos, y el fomento en la participación en el mercado como medio para acceder al bienestar.

Las últimas décadas del siglo se caracterizaron por un contexto de incremento de la desconfianza política y la segmentación social, agravadas por una profunda crisis económica a comienzos del siglo, que profundizó exponencialmente las situaciones de pobreza e indigencia. En diálogo con lo expuesto previamente, dicha situación de crisis e inestabilidad, atravesó a los países latinoamericanos, conduciendo a lo que se conoce como “giro a la izquierda”. Se empieza a optar por gobiernos progresistas que presentan planes políticos que se fundan en la reconstrucción social desde la igualdad y solidaridad; rompiendo con la creciente desigualdad y con la mirada neoliberal e individualista.

Para el caso de Uruguay, esto implicaba “(...) la búsqueda de una mayor presencia estatal en la provisión del bienestar y las políticas sociales” (Bidegain et. al., 2021; p. 24), manteniendo los principales lineamientos del régimen de bienestar histórico del país. Si bien el rol del Estado y la mirada sobre el bienestar ha sido fluctuante a lo largo de la historia uruguaya, sí se identifica que se ha caracterizado por el reconocimiento de los derechos de las personas que se encuentran mercantilizadas laboralmente y buscando dar garantías de protección

social. En palabras de los/as autores/as, “el caso uruguayo contaba con una estructura de bienestar sólida en comparación con la región, que sustentó las bases sobre las que el FA [Frente Amplio] llevó adelante sus reformas” (Bidegain et. al., 2021; p. 35).

La “era progresista” liderada por el Frente Amplio (FA) se enmarca en los períodos 2005-2010, 2010-2015, 2015-2020, y se configuraron con propuestas reformistas. Las mismas procuraron retomar la consigna, “en palabras del presidente Vázquez, de que “se debe reconocer al Estado como articulador del conjunto de la sociedad y escudo de los débiles”” (Bidegain, et. al., 2021; p. 35). Buscando reforzar y ampliar el rol del Estado en lo económico y social, generando una agenda programática que apunte a la universalización de los derechos sociales, a través de la construcción de una matriz de bienestar social, reformando la educación, la salud y la seguridad social (Bidegain et. al., 2021).

2.2 Los quince años del Frente Amplio.

Para el desarrollo de la presente investigación, se resaltan de forma general las principales transformaciones aparejadas con los gobiernos liderados por el FA, identificando que ello permite construir la mirada de dichos gobiernos sobre el bienestar y particularmente el rol del Estado; y a su vez, brinda el panorama social y de estructura del Estado, al cual se enfrenta la derecha al asumir el gobierno.

Para este análisis, se tomarán de referencia principalmente el Informe de la Asociación Nacional de Organización No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) y el libro coordinado por Bidegain, et. al (2021).

ANONG, para el 2023, realizó un monitoreo de la matriz de bienestar, a partir del reconocimiento de cuatro pilares que configuran la matriz de protección social, y que agrupan gran parte de los cambios impulsados por el FA. Los mismos son: educación, salud, seguridad social y cuidados. Dado que el mercado ocupa un rol central en la garantía del acceso al bienestar para las personas, es que se mencionará el trabajo como otro de los pilares; específicamente sobre el vínculo entre el mercado y el Estado.

Salud

El Frente Amplio cuando asume su primer gobierno, se enfrenta a una situación de crisis económica, social y política. Según lo mencionado por Fuentes y Rodríguez (2021) este contexto agravó una crisis que ya se venía registrando en el sector de la salud; donde se destacaba la “falta de capacidades del Estado para el cumplimiento de su función rectora y la escasa coordinación y complementación de acciones entre los operadores públicos y privados” (p. 586), brindando una respuesta fragmentada. Para el 2004, Uruguay se presentaba con un 40% de población bajo la línea de pobreza y un 4.7% siendo indigente, se releva cómo a partir de 1999 comienza un declive de las personas que están afiliadas a la seguridad social. Ante esta situación es que las demandas de salud pública incrementaron la necesidad de generar cambios de manera urgente (Fuentes y Rodríguez, 2021).

Según lo expuesto por la ANONG (2023) la reforma en la salud, impulsada en 2007, transforma al sistema en tres ejes: el modelo de gestión, de financiamiento y de atención.

Respecto al modelo de financiamiento, el FA se planteó reformas que buscaron mejorar el desempeño a largo plazo, reconociendo la necesidad de inversión de recursos. Los pilares de la reforma del sector de la salud se configuraron en la creación del Sistema Nacional de Salud (SNS), financiado a partir del Fondo Nacional de Salud (FONASA), como aporte de los/as trabajadores/as formales, las empresas y el Estado; que era administrado por la Junta Nacional de Salud (JUNASA) (Fuentes y Rodríguez, 2021).

Dentro de estas reformas, se procuraba mantener el régimen mixto de provisión de salud, permaneciendo los prestadores privados, a través de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva -IAMC- (mutualistas). Para sostener dicho régimen, se instauró un sistema integrado, configurando la institucionalidad del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), la cual estableció el sistema financiado por el FONASA.

Estas reformas posibilitan la expansión del esquema de aseguramiento de salud del/de la trabajador/a hacia niños/as y adolescentes a cargo, cónyuges y jubilados. Según los datos relevados en la investigación de Fuentes y Rodríguez (2021), el FONASA se financia por los aportes de los/as insertos/as en el mercado laboral, realizando una inversión de 4.5% para las personas con menos aporte, agregando un 1.5% por declarar alguna persona dependiente a cargo.

Por otra parte, estas reformas posibilitaron el acceso a más personas por la descentralización del primer nivel de atención hacia los distintos territorios. Esto se debe a que las transformaciones del modelo de atención procuraban promover y prevenir la salud (ANONG, 2023).

La inversión en salud a partir del gasto social realizado en estos períodos de gobierno aumenta de un 8.5% del Producto Bruto Interno (PBI) para el año 2005, a un 9.5% para el 2018. Asimismo, el presupuesto asignado específicamente a ASSE casi se triplica entre 2004 y 2019; contribuyendo a disminuir la brecha de gasto por usuario entre el sistema mutual y ASSE, nivelando la calidad de la atención brindada para los/as usuarios/as de los distintos sectores (ANONG, 2023).

Al establecerse finalmente la reforma, hay un incremento en la cantidad de usuarios que acceden a través del aporte por FONASA, tanto en el sistema público como en las mutualistas. Ello da cuenta de que deja de ser una problemática para el Uruguay el acceso a la cobertura formal en salud.

Sin embargo, estas reformas trajeron aparejadas otras dificultades. En primer lugar, la brecha entre la persona que accede a la salud a través de un prestador privado y otra mediante el sector público sigue manteniendo y reproduciendo una desigualdad estructural, así como una fragmentación y segmentación de la población a los servicios que alcanzan.

Por otra parte, si bien se reconoce que ASSE es el prestador con más usuarios/as atendidos/as, permanece un grueso de la población que accede sin aportar por FONASA. Esto profundiza la desigualdad previamente expuesta, ya que no solo precariza la atención del servicio de salud pública, sino que perdura la concepción del mercado como asegurador de mejor calidad de atención y mayor acceso a recursos necesarios (Fuentes y Rodríguez, 2021).

El sistema se sustenta sobre el desempeño de la economía y de la población inserta en el mercado laboral, generando inestabilidades para que perdure su apto funcionamiento en situaciones de crisis económicas y crecimiento del desempleo (Fuentes y Rodríguez, 2021). Recoloca la mirada neoliberal del mercado como asegurador del acceso a los mejores servicios y promueve parte de la desigualdad social.

Sin embargo, al fortalecer la estructura de la atención de los servicios públicos, mediante el incremento de la inversión del gasto social, reforzar el primer nivel de atención y la descentralización de los servicios de esta índole; dan lugar a reconocer la mirada sobre el rol del Estado en la garantía del derecho a la salud, posibilitando que cualquier persona acceda más allá de su permanencia o no en el mercado laboral.

Esta nueva estructura de respuesta en la salud extendió el aseguramiento de la atención de un derecho humano fundamental para toda la población. Lo cual implicó una inversión del gasto social por parte del Estado, y una estructura integral entre lo público y lo privado. Pero continúa reproduciendo la segmentación en la atención en salud según el nivel socioeconómico de la persona.

Educación.

En lo que refiere al ámbito educativo, se mencionan las propuestas de los gobiernos del FA en tanto educación formal como no formal.

Sobre la educación formal, Mancebo y Madressi (2021) exponen que el abanico de programas y políticas que desarrollaron los tres gobiernos progresistas apuntaron a la mantención del “histórico Estado docente” (p. 559), buscando la universalización de la educación pública y obligatoria. De igual forma, dan cuenta que en cuanto a equidad y calidad no se identificaron grandes cambios.

Dentro de las líneas políticas desarrolladas que son destacadas, se encuentra la Ley General de Educación, el incremento del gasto social en esta área, la democratización de acceso a las tecnologías de información y comunicación (TIC) a través del Plan Ceibal, el aumento del salario docente, la búsqueda por la descentralización de la educación y la territorialización; así como la mejor coordinación interna de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP). (Mancebo y Madressi, 2021).

La Ley General de Educación, aprobada en 2008, establece como novedad respecto a la ley anterior: la valoración de la educación como derecho humano, el trabajo de los derechos humanos dentro del ámbito educativo, el reconocimiento de la educación como un bien público y social, promoviendo la igualdad de oportunidades o equidad educativa; la garantía

de una educación de calidad, con derecho de participación por parte de los/as niños/as y adolescentes y sus referentes (Mancebo y Madressi, 2021; p. 561).

Además, amplió la obligatoriedad educativa, estableciendo: dos años de educación inicial, seis años de primaria, tres años de educación media básica y tres años de educación media superior. Asimismo, se extendieron programas de inclusión educativa, las cuales procuraban atacar las manifestaciones de exclusión que se venían reconociendo, buscando una orientación más equitativa; tal como las aulas comunitarias, los maestros/as comunitarios, la acreditación de saberes por experiencia de vida, entre otros. (Mancebo y Madressi, 2021)

Otro gran reconocimiento dentro de la educación para este período fue el Plan Ceibal, fundado en el primer gobierno de Tabaré Vázquez -2007-, que presenta como objetivo la disminución de la brecha digital. Se reconoce que, gracias a dicho plan, el acceso a la tecnología e internet incrementó en todo el país, ya que se otorgaba a cada niño/a que acudiera a educación pública una laptop o tablet de uso personal (ANONG, 2023).

Para el trabajo con las primeras infancias, el FA promueve la ampliación del Plan CAIF, el cual se configura como política pública, creada en 1988, de corresponsabilidad entre el Estado, mercado, comunidad y la familia en el cuidado y educación de niños/as de entre 0 y 3 años. El último gobierno del Frente Amplio incorporó el desarrollo del Plan CAIF en el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) -al cual se hará mención posteriormente-. Dichos centros son gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y regulados por el Estado a través del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Este cambio se visualiza en la presencia de 380 centros para 2014, incrementando a 423 centros para 2018 dispersos por todo el territorio uruguayo (Mancebo y Madressi, 2021).

En lo referido a la educación no formal, en los períodos de gobierno del Frente Amplio se fomenta el desarrollo de: los Centros Educativos de Capacitación, Arte y Producción (CECAP) como una forma de sostener la formación para adolescentes que no trabajan ni se encuentran insertos de la educación formal; los Clubes de Niños y los Centros Juveniles siendo espacios socioeducativos diarios que complementan las acciones de la familia y los centros de educación formal (ANONG, 2023).

El acceso a la educación creció durante los tres períodos en casi todos los ciclos educativos. Para el 2019 “la ANEP atiende al 84,2 % del total de los estudiantes de educación inicial, Primaria, Media Básica y Media Superior del país, mientras que el restante 15,8 % asiste a ofertas de educación privada” (ANEP, 2019; p. 32). Dando cuenta de un crecimiento en la atención y asistencia en la educación pública en las distintas franjas etarias, donde en el “período 2006–2018, (...) se incrementó en casi 16 puntos entre los tres y los cinco años, y 11,5 puntos entre los 15 y 17” (ANEP, 2019; p.32). Sin embargo, en lo referido a la primaria, se registra una reducción. Ello se debe al descenso de las repeticiones, y los traslados en este ciclo de educación pública a centros de educación privada. Por su parte, el egreso de la educación media sigue sin alcanzar los objetivos propuestos más allá de la implementación de la obligatoriedad (ANONG, 2023).

El incremento de las matrículas de la educación privada fue una problemática discutida, y se reconoce una tensión entre el estatismo y la privatización. Logrando identificar que el Estado delegó ciertas tareas a los acuerdos público-privados, y al recurso de las ONG (Mancebo y Madressi, 2021). A su vez, estas tensiones perpetúan la segregación educativa en función del nivel socioeconómico de la familia (ANONG, 2023).

En otro orden, la principal dificultad que perdura a lo largo de todos los períodos y que se presenta como un problema para las escuelas, es la desigualdad. ANONG (2023) plantea que “se observa una importante y persistente desigualdad a la interna del sistema, entre los resultados obtenidos por estudiantes provenientes de distintos contextos socioeconómicos” (p. 27). Esto conduce al desarrollo de circuitos educativos diferentes, promoviendo inequidades y profundizando la segmentación social.

Esto se traduce en la principal problemática del sistema educativo, demostrando que la segregación socioeconómica se percibe en los centros educativos, homogeneizando la población que accede a las escuelas provenientes de un mismo territorio; reproduciendo así la desigualdad estructural, segregando la calidad de la educación (ANONG, 2023).

Si bien en los tres períodos de gobierno del FA se reconocen cambios en materia de educación, este panorama conduce a que Mancebo y Madressi (2021) concluyan que los logros alcanzados sean ambiguos.

Los autores expresan que “triunfó el status quo, a pesar de los agudos indicadores de inequidad y falta de calidad educativa que las evaluaciones nacionales e internacionales mostraron reiteradamente en el período” (Mancebo y Madressi, 2021; p. 578). Asimismo, se identifica que la principal dificultad en el acceso a la educación sigue siendo la desigualdad por el hogar de origen (ANONG, 2023).

Seguridad y protección Social.

Tomando como base lo expuesto por Antía y Rossel (2021), en el período previo a la asunción del primer gobierno del FA, la estructura de la seguridad social y protección estaba en un momento de crisis. Por un lado, este contexto profundiza los niveles de pobreza e indigencia requiriendo mayores niveles de atención, a la vez que el sistema de jubilaciones y pensiones se encontraba en un proceso de debilitamiento de sus capacidades.

Siguiendo a dichas autoras y visualizando este contexto, se reconoce que los gobiernos progresistas presentaron transformaciones de ampliación de la cobertura y cambios en las perspectivas del sistema de seguridad social, atención a la pobreza y creación de políticas sociales.

En primer lugar, se hace mención a lo referido a las jubilaciones y pensiones. En 2008 el gobierno impulsó una reforma de dicho sistema, modificando los cálculos de la causal jubilatoria, flexibilizando el acceso a la misma.

Por otra parte, los gobiernos del FA desarrollan una reforma del seguro de desempleo. Continuando con Antía y Rossel (2021), la ley impulsada en 2008 (Nº 18.399) modifica el sistema de pagos del seguro, pasando a un sistema de pagos decreciente, con intenciones de fomentar de esta forma que la ciudadanía que se había quedado fuera del mercado laboral salga a buscar un trabajo.

Para el gobierno liderado por José Mujica (2010-2015), se retomaron espacios de diálogo sobre la seguridad social, donde se impulsaron leyes como: la modificación del acceso a las Administradoras de Fondo de Ahorro Previsional (AFAP), dejando de ser obligatoria su afiliación; y por otro lado expande los derechos en las licencias por maternidad. Al respecto de esto último, se amplían los sectores a los que le corresponde la licencia, así como se

extiende la duración hasta 14 semanas para la madre y 10 días para el padre; y se crea un “subsidio parental de cuidados (...) Este consiste en la reducción de la mitad de la jornada laboral, sin superar las cuatro horas diarias, que puede ser utilizada tanto por el padre como por la madre” (Antía y Rossel, 2021; p. 616).

En lo que refiere a la asistencia con el comienzo del período de gobierno liderado por el FA, las primeras medidas adoptadas refirieron a la diversificación e institucionalización de las políticas focalizadas y asistenciales. Para ello se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), como forma de centralizar la coordinación y desarrollo de las políticas sociales. Especialmente en el primer período, se procuró brindar una respuesta a la emergencia de situaciones de pobreza e indigencia incipiente, a partir de la creación del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) y luego, el Plan de Equidad (PE). Estos planes se configuraron como orientadores para los programas sociales, con una perspectiva de reducir la desigualdad y garantizar los derechos ciudadanos, colocando especial atención sobre las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad social (Baráibar, 2018). Antía y Rossel (2021) plantean que los cambios de las políticas que implican estos planes modificaron el “modelo contributivo y estratificado que estructuraba a la protección social” (p. 619).

El PANES trae consigo el Ingreso Ciudadano (IC), que es una transferencia monetaria para personas en extrema vulnerabilidad, y luego se elabora la Tarjeta Uruguay Social (TUS), que consiste en la entrega de una tarjeta prepaga “que permite adquirir alimentos y productos de higiene a los hogares beneficiarios. Su monto varía en función de las condiciones económicas, y la cantidad de niños, niñas y embarazadas en el hogar” (ANONG, 2023; p. 43). Por último, se implementaron programas focalizados con anclaje territorial.

En 2007 culminó el PANES y comenzó a desarrollarse el PE. “Se destaca la reestructuración y ampliación de las Asignaciones Familiares (AFAM-PE), la Asistencia a la Vejez, la implementación de un amplio conjunto de programas de integración laboral y educativa, el énfasis en las políticas de infancia, adolescencia y juventud” (ANONG, 2023; p. 43).

En 2011 se impulsa la Reforma Social, que pone en funcionamiento políticas de proximidad, de abordaje territorial e integral. Se crean tres programas que fueron claves en la estructura de

políticas impulsadas por estos gobiernos: Cercanías, Jóvenes en red y Uruguay Crece Contigo (UCC). (ANONG, 2023)

UCC consiste en la intervención focalizada hacia niños, niñas y mujeres embarazadas en situación de vulnerabilidad, a través del trabajo con equipos técnicos interdisciplinarios en los territorios. Cercanías “fue creado con el objetivo central de mejorar la atención integral a las familias en situación de pobreza extrema y, al mismo tiempo, facilitar su acceso a la red de servicios sociales esenciales” (Antía y Rossel, 2021; p. 623). Las estrategias de proximidad se desarrollan a través de los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF), algunos siendo llevados a cabo por la órbita MIDES y otros por el INAU.

Por su parte, Jóvenes en Red consistía en un programa para adolescentes y jóvenes de entre 14 a 24 años que no se encontraran ni estudiando ni trabajando y que estén en situación de pobreza.

Las transformaciones impulsadas por los gobiernos del FA en lo referido a la seguridad y protección social dan cuenta de un cambio en la mirada sobre las políticas de asistencia y combate a la pobreza; transformando de forma relevante las estructuras de seguridad social. Al respecto de las políticas de asistencia, si bien se mantuvieron focalizadas “tienen pretensiones de una cobertura más universal” (Antía y Rossel, 2021; p. 627), modificando también las brechas etarias y de género que caracterizaban las políticas (ANONG, 2023).

En lo referido a la jubilación y pensiones de las personas mayores a los 65 años, incluyendo las pensiones contributivas, las no contributivas y la asistencia a la vejez (a partir del 2008 con el PE); se presentan oscilaciones en la cantidad de personas que acceden a través del Banco de Previsión Social (BPS), pero en el período de 2004 a 2019, incrementa la cobertura, pasando de un total de 415.909 personas a 494.912. A partir del 2008, el crecimiento fue sostenido (Banco de Previsión Social -BPS-, 2020).

Al considerar solamente al total de jubilados del sistema, la cobertura se reconoce decreciente hasta el año 2008, “a partir de este año se revierte esta tendencia, y se observa en general un incremento hasta el 2019 inclusive. En ese año se alcanza un nivel de cobertura derivada de una jubilación del orden del 77,84%” (BPS, 2020; p. 185).

Al respecto de la TUS y de la AFAM, como las dos prestaciones más otorgadas y más solicitadas, se identifica que en el período 2008-2018 el crecimiento ha oscilado. Sobre la TUS, se reconoce que en diciembre de 2010 un total de 83.401 familias accedieron, mientras que, para diciembre del 2018, fueron 80.774. Identificando que en el año 2010 fue el que tuvo mayor alcance, luego disminuye para el 2011 y el crecimiento es sostenido hasta 2018 (MIDES, 2019).

En lo referido a la AFAM, para el período diciembre 2008 a diciembre 2018, la cantidad de perceptores/as varía de 327.913 a 372.231 hogares. Se observa cómo el crecimiento fue constante hasta el 2011, alcanzando un total de 413.619 hogares, y comienza a decrecer desde entonces (MIDES, 2019).

Es pertinente destacar cómo la AFAM-PE y la TUS no tuvieron reducciones drásticas, y se acompañaron por un panorama a nivel país de disminución de la pobreza e indigencia.

Cuidados.

La crisis en los cuidados se visualiza imperante en nuestro país desde los años 90, dadas las transformaciones demográficas que implican un aumento de las personas que requieren cuidado y un saldo menor de personas con la disponibilidad para cuidar. (ANONG, 2023)

A partir del reconocimiento de esto, se generan espacios de discusión y pienso sobre cómo trabajar los cuidados como política pública, especialmente en el período que abarca el segundo y tercer gobierno del FA. En el año 2015 se aprueba la ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), la cual procura desarrollar políticas de corresponsabilidad entre el Estado, el mercado, la comunidad y las familias; buscando modificar la división sexual del trabajo (ANONG, 2023).

El SNIC implementa su primer Plan Nacional Integrado de Cuidados (2016 - 2020), por el cual se conforma la Junta Nacional de Cuidados, la Secretaría Nacional de Cuidados y el Comité Consultivo de Cuidados. Según lo expuesto por ANONG (2023) las características que definen la ley como un sistema es su diseño institucional, en la definición de la población objetivo, y “la articulación de cinco componentes: servicios de cuidado propiamente dichos,

formación de personas cuidadoras, regulación (de servicios y laboral), generación de información y conocimiento, y comunicación” (ANONG, 2023; p. 52).

En lo que respecta a los servicios, se han implementado medidas para la atención a la primera infancia y a las personas con dependencia. Sobre la primera infancia, se amplió la cobertura por el plan CAIF, incrementando las horas de atención y surgieron los espacios de “experiencias oportunas” para niños/as de 0 años.

Sobre la atención a la dependencia, se crea el programa de Asistentes Personales, que consiste en acceder a un subsidio para contratar a cuidadores/as que concurren a domicilio por 80 horas mensuales. También se crearon “centros de día” y “centros de larga estadía” para personas mayores o en situación de dependencia. Al respecto de la formación, se procuró reconocer, valorizar y profesionalizar el trabajo en cuidados (ANONG, 2023).

Trabajo.

Gustavo Méndez (2021) reconoce tres grandes cambios propuestos por el FA: “aumento de la presencia del Estado en materia regulatoria, institucionalización de la negociación colectiva y mayor protección a la actividad sindical” (p. 531).

Con el primer gobierno del FA, el presidente Tabaré Vázquez realiza como movimiento inicial la inmediata convocatoria a los consejos de salarios, re estableciendo la necesidad de una negociación tripartita (Estado, empresa y sindicato), en pro de acordar los mejores entornos de trabajo y el reconocimiento de los derechos de los/as empleados/as y las empresas. (Méndez, 2021).

Referido a lo normativo, los gobiernos del Frente Amplio impulsaron diferentes medidas en los distintos gobiernos. En el primer período (2005-2010), “se concentraron la mayor cantidad de leyes y las más relevantes para la creación del nuevo modelo de regulación” (Méndez, 2021; p.539). Siguiendo con Méndez (2021), algunas de ellas refirieron a la protección sindical, la regularización de la jornada de ocho horas en el sector rural y regulación del trabajo doméstico, la negociación colectiva tanto en el ámbito público como privado, la creación del Instituto de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Para el segundo período, las legislaciones disminuyeron, y se enfocaron principalmente en el

fomento del empleo juvenil. Y, por último, en el tercer gobierno, se promovió la inserción laboral de personas en situación de discapacidad y los fondos de garantías para créditos laborales (Méndez, 2021).

Otro cambio impulsado por el FA fue la regulación de ciertas situaciones dentro del ámbito laboral, tal como el consumo de drogas o diversas sustancias, el acoso sexual, los diferentes tipos de violencia; y se implementaron salas de lactancia. (Carneiro et. al, 2020)

A nivel económico, en los períodos abarcados por los gobiernos del FA, se reconoce un crecimiento sostenido de la economía, aumentando el PBI en un 130% entre 2005 y 2018. A su vez, la realidad social de la población también se ve mejorada, y particularmente en lo referido a lo laboral se identifican grandes transformaciones. Carneiro et. al (2020) destacan que el mercado de trabajo acompañó la bonanza de desarrollo económico y presentó “mejoras relevantes en los principales indicadores, lo que incluyó niveles récord de empleo, mínimos históricos de desempleo, disminución importante de informalidad, aumento ininterrumpido del salario real y crecimiento sostenido de la productividad laboral” (p. 124).

La disminución del desempleo, se reconoce en pasar de una tasa de 10.8% para el 2006 a un 8.9% en el 2019 (Bidegain et. al, 2021). De igual forma, este proceso tuvo oscilaciones, identificando para el 2011, un nivel de desocupados de 6.0%, proporción menor que para el 2019 (Instituto Nacional de Estadística - INE-, 2012).

Por otro lado, el salario real de las personas incrementa 55.5 puntos porcentuales entre el 2005 y 2018 (Bidegain et. al, 2021), crecimiento que si se presenta como una constante en los períodos de gobierno. Destacando con ello el aumento de la productividad laboral, alcanzando un crecimiento de cuarenta puntos porcentuales (Carneiro et. al, 2020).

El Estado ocupa un rol de regulación de las relaciones laborales a través de la centralidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). A se vez, dentro de los impactos de la regularización del mercado laboral en los gobiernos progresistas, se alcanza la disminución de la brecha de género, donde las mujeres logran niveles récord de empleo y de reducción de la informalidad laboral. Aunque se siguen identificando grandes diferencias entre hombres y mujeres, reconociendo las desigualdades estructurales que continúan atravesando los vínculos

con el mercado laboral y la sociedad. Por su parte, ocurre lo mismo con las personas jóvenes, siendo la población más vulnerada por el mercado de trabajo. (Carneiro et. al, 2020).

Esto da cuenta de la relevancia de las transformaciones en la regulación por parte del Estado y la negociación tripartita, sobre el mundo del empleo y la calidad del mismo. Donde los Consejos de Salarios presentan un lugar de relevancia en la construcción del mercado de trabajo, como espacios de discusión e intercambio; que a su vez validan y reconocen a los sindicatos de los/as trabajadores/as como sujetos centrales en estas construcciones (Carneiro et. al, 2020). De igual forma, reconoce que el mercado laboral seguía presentando desigualdades estructurales, pero que se encuentran más asociadas al devenir del propio sistema.

A modo de síntesis de esta sección, los cambios impulsados por los tres gobiernos del FA dan cuenta de una transformación en la estructura de la matriz de protección social, y particularmente de las intervenciones del Estado en materia regulatoria.

Esto se ve reflejado en un panorama general del bienestar donde la pobreza, la indigencia y la desigualdad se reducen. Contrastando los datos del 2005 al 2019, las personas en situación de pobreza pasan de un 32.5% a un 8.8% del total de la población; y en lo referido a la indigencia, evoluciona de un 2.5% a un 0.2% (Bidegain et. al, 2021; INE-ECH, 2019). En lo que respecta a la desigualdad, Carneiro et. al. (2020) mencionan que el Índice de Gini pasa de 0.455 en 2006 a 0.379 en 2012 y luego se mantiene en torno al valor de 0.38 en 2019.

Referido a la cantidad de personas cubiertas por el sistema del BPS, se reconoce una mayor protección y acceso a las jubilaciones, pensiones; y en lo referido a la salud, un incremento en el acceso a las mutualistas por medio del FONASA.

En la educación es donde se presentan mayores dificultades en el fortalecimiento de la estructura y en el acceso a la educación pública; reproduciendo una desigualdad social.

Referido al mercado de trabajo, el desempleo y la informalidad laboral han descendido, mientras las tasas de empleo y el salario real crecieron alcanzando niveles históricos. A su vez, el Estado ocupa un rol central en la regulación, cambiando con la tendencia neoliberal

del mercado como único regulador de estos vínculos. Donde los Consejos de Salarios vuelven a tener relevancia como espacios de construcción.

Asimismo, se da cuenta que los niveles de crecimiento y acceso a recursos que posibilitaron el alcance a mayores niveles de bienestar, se dieron en los períodos de gobiernos enmarcados entre 2005 y 2015.

Este panorama posibilita reconocer la mirada de los gobiernos progresistas sobre el rol del Estado, otorgándole centralidad en materia regulatoria, así como en la necesidad de garantizar derechos a la población. De igual forma, y dando cuenta de lo que se expresó previamente, dichos gobiernos no lograron desestructurar una lógica neoliberal que impera y una estructura de desigualdad que atraviesa la realidad social.

Capítulo 3.

Análisis de las orientaciones del gobierno de derecha (2020-2025)

3.1 Orientaciones generales del gobierno de la coalición multicolor.

En el año 2020 asume el gobierno de derecha liderado por Luis Lacalle Pou, como representante del Partido Nacional, luego de quince años de gobiernos progresistas. Para alcanzar el poder, realizan un acuerdo entre varios de los partidos de oposición conformando una coalición, nombrada como “coalición multicolor”; pacto que incluía al Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y el Partido de la Gente. Este giro a la derecha se alinea con lo que se encontraba ocurriendo en el resto de América Latina, tal como fue expuesto previamente.

En el presente se analizan las orientaciones de dicho gobierno, procurando vislumbrar la comprensión sobre el bienestar, es decir, el rol que presenta el mercado, el Estado y la familia en la distribución de recursos.

Como fue indicado en la introducción, se analizaron documentos del Partido Nacional, de la Coalición Multicolor y del gobierno; así como entrevistas y distintos discursos de autoridades de gobierno. Este conjunto de información muestra de forma clara la comprensión al respecto del mercado, el rol del Estado en las intervenciones y de las familias. Además de ello, se ahondará en la forma de entender la pobreza, ya que es una de las expresiones de falta de acceso al bienestar.

Previo al desarrollo de lo señalado, se profundiza en lo que el gobierno define como preocupación principal, que es la libertad. Es pertinente ahondar en la concepción de “libertad”, ya que aparece como el valor orientador de su política, configurándose en la posibilidad de autonomía de las personas. El gobierno expone que “a quienes la ciudadanía elige tienen la función de tomar decisiones que redunden en un mayor bienestar de los habitantes de la nación” (Ponce de León, 2025; p. 5); partiendo de “la libertad. Ciudadanos más libres, tanto individual como colectivamente. Ese fue el punto de partida que definió el gobierno de coalición que encabezó el presidente Luis Lacalle Pou” (Ídem, p. 5). Se coloca de esta manera la centralidad de la libertad como preocupación del gobierno para garantizar el bienestar.

Se expresa que “la libertad fue el eje y a su vez los cimientos sobre los que transcurrió la gestión” (Ponce de León, 2025; p. 5). En concordancia con ello, Luis Lacalle Pou en su discurso de asunción a la presidencia expone que “estamos convencidos de que, si al final del período los uruguayos son más libres, habremos hecho bien las cosas, de lo contrario, habremos fallado en lo esencial. Permítanme, entonces, invitarlos a trabajar por la libertad en todas sus formas” (Luis Lacalle Pou, 2020). Colocando a la libertad como fundamento de las acciones desarrolladas por el gobierno de coalición.

Concepto con expresiones tales como la libertad de expresión, de acceder a un trabajo, de emprender, de tener una empresa, de tener las herramientas para poder alcanzar los objetivos personales, de tener una vivienda digna; de formar una familia, entre otros (Ponce de León, 2025). De hecho, el gobierno coloca el foco en relevar si los/as ciudadanos/as alcanzaron mayores niveles de libertad (Ponce de León, 2025). Esta idea que surge como fundamental para el desarrollo del gobierno, coloca a la libertad como valor clave para el desarrollo personal. A la posibilidad de cada uno de ser “dueño/a” de su propia vida, que le otorga un lugar al Estado, pero replegado. Libertad en la posibilidad de ser autónomo/a, siendo el trabajo el medio para alcanzarla. En esta línea, al culminar el período, se expone que “desde la gestión del gobierno, se vinculó el concepto de libertad con el trabajo y la producción” (Ponce de León, 2025; p. 83). Esta concepción clara de la libertad como guía de las orientaciones del gobierno, posibilita comprender que las decisiones adoptadas sobre el bienestar de la población se respaldan en la idea meritocrática de que esta forma de libertad es asequible por voluntad propia de los/as ciudadanos/as.

Esto conduce a profundizar respecto de la comprensión que presenta el gobierno sobre el rol del mercado, expresándose en la centralidad del trabajo y en el emprendedurismo.

Mercado y trabajo.

Desde el programa de gobierno del Partido Nacional hasta el último documento realizado por el gobierno, el mercado y la riqueza nacional del país aparecen como fundamentales para las mejoras en las condiciones de vida de las personas; entendiéndose como pilar principal en la distribución de recursos para acceder al bienestar. Es así que el Partido Nacional (2019) expone que

La riqueza nacional la generamos día a día los uruguayos con nuestra creatividad, nuestra energía y nuestro esfuerzo. Es por eso que se necesita reactivar la economía, generando un país más competitivo y dinámico en todos los sectores (...) influyendo positivamente en la vida cotidiana de las empresas del país, sea cual sea su tamaño y en más empleo y mejores condiciones de trabajo para todos los uruguayos. (Partido Nacional, 2019; p. 24).

La idea que se propone es que se hace necesario reactivar la economía, a través de la competencia del mercado, redundando eso en la generación de puestos de empleo. Para que eso suceda, se promueve el incentivo en la creación de empresas, a través del fomento al emprendedurismo. Esto último partiendo de la comprensión que los “emprendimientos de hoy son las empresas que mañana generarán fuentes de trabajo (...) el papel que juega la actividad emprendedora: se trata de un motor del crecimiento económico y bienestar social, esencial tanto para los países desarrollados como en desarrollo” (Partido Nacional, 2019; p. 26). Abrazando la idea de que el crecimiento genera mayores empleos, y el trabajo conlleva a un mayor bienestar para las personas que permanezcan en el mercado formal.

Para llevar a cabo esta idea de crecimiento, la inversión ocupa un lugar central. Exponiendo que “la inversión cumplió un rol fundamental como motor de crecimiento económico y en la generación de empleo, por eso desde esta administración se potenciaron diversas medidas vinculadas a los regímenes de promoción de inversiones” (Ponce de León, 2025; p. 85); dando cuenta de la importancia de las empresas en la generación de riqueza y donde el foco de la inversión desde el Estado es en el funcionamiento y crecimiento del mercado. Tanto así que en la Ley de Presupuesto Nacional N° 19.924 (2020), en su artículo 74 expone que “el Plan Nacional de Emprendimientos se integrará con proyectos plurianuales orientados a la consolidación del ecosistema emprendedor, el desarrollo y la difusión de la cultura emprendedora, y la promoción y el desarrollo de los emprendimientos y los emprendedores” (Ley N° 19.924, 2020; pp. 44-45). Desarrollando un rol del Estado en inversión al fomento del mercado y el emprendedurismo.

Esta lógica desencadena en la comprensión de que la riqueza del país es la generadora del bienestar social, partiendo del óptimo funcionamiento del mercado y el incentivo a las empresas, que conduce al desarrollo de puestos laborales, que garantizan el acceso al

bienestar para las personas, mejorando así la calidad de vida de la población (Partido Nacional, 2019). Azucena Arbeleche, ministra de Economía del período, expuso en una conferencia de prensa que presentaba el presupuesto Nacional para el período analizado, que “en materia de política económica, (...) los dos puntos fundamentales son, por un lado, crecimiento económico con mayor empleo. El principal desafío que hoy tenemos como equipo económico es aumentar y generar puestos de trabajo” (Arbeleche, 2020).

Es claro el rol que ocupa el mercado en el funcionamiento general del bienestar, procurando que las empresas generen empleo como forma de garantizar la inserción de la mayoría al mercado laboral; lo cual conducirá a la mejora de la calidad de vida. Resulta pertinente mencionar, que en ningún documento aparecen problematizadas las características del empleo, ni si son trabajos dignos, ni si los sueldos son suficientes. El foco y la centralidad está en la generación de puestos de trabajo. Baráibar y Paulo (2021) analizan que “la idea es que el crecimiento generará trabajo y esto redundará en el bienestar general. Se asume sin más, que la mejora de la productividad se traducirá en el mismo sentido en los salarios” (Baráibar y Paulo, 2021; p.108).

Estado.

Tanto el Partido Nacional como el gobierno de la coalición colocan en el Estado un rol activo, a la vez que lo cuestionan en sus posibilidades y en su responsabilidad de acción sobre las problemáticas sociales. Específicamente exponen que “en una democracia, el Estado debe generar y acercar las herramientas a quienes no pueden ejercer su libertad” (Ponce de León, 2025; p.48); libertad que como fuera mencionado, se entiende que se alcanza por medio del acceso al trabajo. Pero, a su vez, se reconoce al Estado como ineficiente y que genera más esfuerzo y gastos de los que debería.

Es a partir de ello que, en primer lugar, se plantea la necesidad de construir un Estado que regule el gasto público, alineado con las concepciones de limitar los gastos innecesarios del Estado, expresando la voluntad de “un manejo cuidadoso y responsable del dinero de todos. Los recursos que se vienen malgastando son aportados con esfuerzo por los uruguayos” (VV AA, 2019; p. 4). Desarrollando así una Ley de Presupuesto Nacional -Ley N° 19.924- que apunta a una reducción de la estructura estatal y comprendiendo al Estado como regulador de

las condiciones de desarrollo privado. Y generando una regla fiscal que limite el gasto estatal, siendo que “controlar el gasto es parte de lo que hay que hacer para tener un Estado más eficiente” (Partido Nacional, 2019; p. 13); planteando como objetivo, también, lograr “que las personas y las familias dispongan de más recursos, y que las empresas sean más competitivas” (Partido Nacional, 2019; p. 6). Regla fiscal que se aprueba y toma vigencia a partir de la aprobación de la Ley de Urgente Consideración (LUC) -Ley N° 19.889-, en el mes de julio del 2020.

Es menester reconocer la aprobación de la regla fiscal en medio de una situación de emergencia sanitaria por el COVID-19, que afectó social y económicamente a todo el país. Contexto en el que primó el concepto de “libertad responsable”, procurando mantener la economía activa (Ponce de León, 2025); pero donde a la vez se promovió la reducción de la movilidad social con la intención de disminuir los contagios.

Los documentos sugieren que habría un compromiso por parte del gobierno en garantizar una gestión del Estado eficiente, que no abuse del esfuerzo de los/as ciudadanos/as para su sostenimiento, comprometidos en reducir las estructuras innecesarias del Estado y en rendir cuentas de los movimientos y gastos generados (Partido Nacional, 2019; Ley N° 19.924, 2020). En torno a ello, el Partido Nacional plantea que

Luego de años en los que primó una concepción asistencialista y tutorial, nosotros afirmamos que la única herramienta eficaz para superar la exclusión y la marginalidad es la esperanza. Una esperanza que sea compartida por la sociedad en su conjunto, por los beneficiarios de las políticas públicas y por quienes las aplican. (Partido Nacional, 2019; p. 115)

No resulta menor la utilización constante de la palabra “beneficiario” al referirse a las personas que acceden a una política social. Como expresa Karsz (2007) “designar de entrada a estas personas como *beneficiarios* implica suponer que “sacan provecho” de las prestaciones sociales y que “se enriquecen” con tal o cual capacitación” (Karsz, 2007; p. 177). Es así, que aparecen las concepciones de las políticas de asistencia en su necesidad de ser monitoreadas de forma cercana, ya que en caso de no ser interrumpidas cuando la persona alcanza un empleo o un ingreso determinado, “suele generar clientelas dependientes,

compuestas por personas que no tienen suficientes incentivos para abandonar su condición de beneficiarios de políticas sociales” (Partido Nacional, 2019; 119). Esto conduce a una estigmatización sobre las personas que acceden a este tipo de políticas, concebidos por ideas de dependencia hacia las intervenciones del Estado y de una comodidad en ello, refiriéndose a la idea de que “no trabajan” y que no quieren cambiar su situación.

Incluso, entendiendo que de igual forma las políticas de asistencia logran ocupar un lugar de relevancia, no se reconocen como generadoras de autonomía; se expone que “si las autonomías son tuteladas, no son autonomías” (Partido Nacional, 2019; p. 21), por lo que no se pueden generar redes de dependencia. Una vez que la persona logra insertarse en el mercado y acceder a la autonomía que lo/a conducirá a la salida de la pobreza y la exclusión, las políticas sociales deben ser retiradas, ya que de otra forma generan dependencias y gastos innecesarios. La Ley de Presupuesto Nacional (2020), a lo largo de los artículos e incisos, destaca la importancia de acotar los gastos de las distintas áreas a los créditos delimitados dentro de la regla fiscal que se acuerda en la LUC; colocando en primer plano la importancia del cuidado del gasto del Estado, reduciendo la estructura del mismo. Asimismo, dicha Ley reafirma lo que expuso el plan de gobierno del Partido Nacional

Si bien la distribución de apoyos materiales y de oportunidades es importante, el objetivo final es construir identidad, conciencia de la dignidad personal y sentido de vida (...) Una consecuencia de esta idea es que las políticas sociales deben organizarse de un modo que no genere dependencia ni asistencialismo. Una buena política social es aquella que termina por volverse innecesaria. (Partido Nacional, 2019; p. 117)

La tensión que emerge entre las personas pobres y el trabajo, se traspolo también a la mirada del rol del Estado, conduciendo a la idea de individualización del problema y corriendo al Estado de su rol de garante de derechos (Baráibar, 2022).

De hecho, los recursos públicos son entendidos como esfuerzo de los/as ciudadanos/as, de los cuales el Estado y las personas en situaciones de vulnerabilidad social no deben sacar provecho, enalteciendo al/ a la trabajador/a que brinda sus aportes. Tal como se plantea en el programa de gobierno del Partido Nacional (2019) “las políticas sociales no son un servicio que un proveedor ofrece a un cliente. Son un esfuerzo de toda la sociedad para convertir a

cada uno de sus miembros en protagonistas de su propia vida” (p. 117). Generando así un discurso de que las personas que acceden a las prestaciones sociales o a los servicios públicos deben dar cuenta a nivel social -a las personas que sí trabajan y aportan- que esos recursos están siendo bien utilizados. Martín Lema, ministro del MIDES en el período, con respecto a ello expone que “así como hay un aumento en materia de prestaciones, también tiene que estar la exigencia indudable de la contraprestación.” (Lema, 2023).

Es pertinente profundizar sobre las políticas de asistencia. El gobierno de derecha analizado construye la postura sobre las políticas sociales y de asistencia partiendo de una fuerte crítica hacia el rol del Estado en los gobiernos progresistas, deteniéndose particularmente en el accionar del MIDES, como órgano rector y generador de las políticas de asistencia. Expresan que “el problema no ha sido la falta de recursos sino la manera en la que se utilizaron. Con el paso de los años, el MIDES se convirtió en una macroestructura ineficiente y politizada” (Partido Nacional, 2019; p.115). El gobierno propone romper con la estructura burocrática e ineficiente que se generó, a través de la descentralización de “la ejecución de programas sociales y coordinando acciones con otras dependencias del Estado, con los gobiernos departamentales, con las familias y con la sociedad civil” (VV AA, 2019; p. 31).

El documento realizado por el MIDES en el año 2022 expone la guía de desarrollo social que se propone el ministerio, colocando las herramientas para salir de la pobreza. En el mismo, se desarrolla la necesidad de generar un sistema que unifique los perfiles de la población que utiliza las políticas, para obtener un seguimiento de la situación. Procurando así colocar “las variables más importantes de quienes se acercan al Mides para evaluar su situación y monitorear su evolución” (MIDES, 2022; p. 9). Así, se identifica el recorrido de las personas, con la finalidad de romper con los vínculos de dependencias. Es así también, que las políticas que se desarrollan tienen como objetivo la focalización a partir de las trayectorias individuales (MIDES, 2022); identificando con ello, la comprensión de la individualización de las problemáticas sociales, por ende, generando respuestas individualistas.

Por otro lado, dentro de la Ley de Presupuesto Nacional (Ley N° 19.924), las políticas de asistencia no aparecen desarrolladas, únicamente se coloca brevemente algo de la Asignación Familiar (AFAM). Se mencionan principalmente algunos movimientos en lo referido a la

respuesta hacia la discapacidad y recortes de algunas estructuras del Ministerio y de presupuesto para el desarrollo del mismo.

Es pertinente reconocer el recorte presupuestario que se realiza para las estructuras del Estado y específicamente del MIDES; así como la reestructuración de las políticas sociales que se generan desde el Ministerio. Ello da cuenta de las claras intenciones en que las intervenciones del Estado no generen dependencias hacia los recursos públicos, buscando que sean propulsores de la autonomía. Para ello, las acciones se respaldaron en la intención de “reforzar líneas de acción existentes y reformular otras para mejorar su focalización, efectividad y eficiencia en la gestión” (MIDES, 2022; p. 6); a través de la focalización de las políticas y el monitoreo de las situaciones.

Pobreza

Para comprender el rol del Estado y la relevancia del trabajo, resulta central colocar la perspectiva que se desarrolla sobre la pobreza y la desigualdad. Esto se debe a que la forma de entender ambos fenómenos posibilita reconocer cuál es la postura y la comprensión de las problemáticas sociales. Identificar esta concepción, justifica el rol que se le otorga a cada pilar en la distribución de los recursos, generando un impacto directo en el acceso al bienestar de las personas; por ende, a las posibilidades de hacerle frente a las problemáticas sociales que aparecen en el cotidiano. Por tanto, vislumbrar la comprensión que se tiene sobre la pobreza y desigualdad posibilita reconocer la mirada sobre el rol del Estado, del mercado y de la familia.

La pobreza aparece conceptualizada no por la escasez de recursos para alcanzar niveles de vida dignos, sino que se define como la imposibilidad de acceder a dichos recursos de forma autónoma, significando una limitante del desarrollo de la libertad y felicidad. Más concretamente, en el documento del Partido Nacional (2019) se despliegan una serie de principios que orientan y contribuyen a definir las políticas sociales del período. Dentro de los mismos es que se encuentra “un nuevo concepto de pobreza” (p. 118), donde se coloca que “la pobreza no consiste en la insuficiencia de recursos que permiten satisfacer necesidades básicas, sino en la incapacidad de generar esos recursos en forma autónoma, ya sea a través de empleos dignos o de emprendimientos sustentables” (p. 118). Esto saca de la

ecuación la posibilidad de tener empleos que no sean suficientes para acceder a los recursos básicos, generando estigmatizaciones sobre la pobreza asociada a que esas personas no trabajan; así como tampoco se coloca la existencia de trabajos informales, ni se problematiza sobre características de los sueldos y la calidad de los trabajos formales.

Asimismo, esta nueva definición coloca el rol del Estado en la propia comprensión de la pobreza, exponiendo que “una buena política contra la pobreza debe crear las oportunidades para que las familias y los individuos se vuelvan capaces de generar ingresos y establecer lazos de cooperación con el resto de la sociedad” (Partido Nacional, 2019; pp. 118-119). Enfatizando el alcance de la autonomía a través del mercado, por ende, es el trabajo el conductor de la salida de la pobreza; por lo que dichas autonomías aparecen en oposición al Estado.

Al respecto de esto, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) realiza un documento que explicita los “caminos, herramientas y oportunidades para aquellas personas que viven situaciones que demandan una respuesta proactiva del Estado con la finalidad de potenciar sus posibilidades de autonomía” (MIDES, 2022; p. 1). Es decir, una guía para salir de la pobreza. Para ello, el Ministerio entiende que son tres los pilares para la construcción de autonomías, impulsando cada uno de ellos la inserción al mercado laboral. Dentro de las líneas explicitadas, se reconoce que, para la generación de autonomía, se implementan políticas focalizadas en situaciones particulares, colocando el foco en la inserción educativa para el desarrollo de competencias para el empleo, y políticas propiamente para el ingreso al mundo laboral (MIDES, 2022). Para la implementación de estas políticas, se reconoce un fuerte vínculo con las Intendencias Departamentales y un cúmulo de convenios con empresas privadas.

Esta perspectiva da lugar a reconocer que la pobreza no se explica vinculada a la desigualdad, por ende, esta última no se establece como preocupación para el gobierno, factor que es propio de la construcción ideológica de la derecha. De hecho, se identifica que se utilizan otros términos sin un marco conceptual, como lo es la “fractura social” o la “exclusión” (VV AA; 2019), que emergen como preocupaciones sociales que hacen referencia a realidades y problemáticas propias de desigualdad y pobreza. La aparición de estos conceptos y la forma en la que se presentan conduce a entender que el gobierno no comprende dichas categorías

como problemáticas estructurales y propias de un sistema que se funda en ellas para su funcionamiento. Generando una mirada de individualización de la pobreza, replegando la perspectiva social.

En este sentido, es de suma relevancia destacar que la categoría pobreza no se menciona en el documento de la coalición (2019). En el texto “Uruguay más libre” (2025) aparece cuando se hace referencia a la primera infancia, pero en el resto no se explicita la pobreza como tal, sino que se ahonda en temáticas como la infraestructura, la educación y el mercado de trabajo. Nuevamente, aparece el foco en el cuidado y la relevancia del mercado y el movimiento económico y laboral.

Familia y comunidad.

Como último pilar de la distribución de recursos que posibilita el acceso al bienestar para las personas, interesa indagar sobre la comprensión del rol que presentan la familia y la comunidad.

El desarrollo sobre el rol que se entiende deben ocupar la familia y la comunidad en el período de gobierno 2020-2025 se menciona en el plan de gobierno del Partido Nacional (2019); pero no vuelve a aparecer a lo largo de los demás documentos analizados. Es pertinente relevar dicho rol dado que afecta directamente en lo referido a los cuidados, que posibilitan el acceso al bienestar.

El rol de la familia aparece como un eje central a tener en cuenta para el desarrollo de las políticas sociales, exponiendo que las personas en situaciones de vulnerabilidad, aumentan su bienestar cuando cuentan con un círculo familiar; por lo que las familias deben tener un lugar clave cuando se implementan las políticas sociales. Explícitamente se expone que “todos los integrantes de la familia (...) muy especialmente si se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, alcanzan mayores niveles de bienestar y reciben mejores cuidados cuando cuentan con el apoyo de su entorno familiar” (Partido Nacional, 2019; p.117). Esta comprensión de la familia como aseguradora del bienestar relocaliza la responsabilidad de garantizar ciertos accesos a recursos que se asocian más a los cuidados y a la protección. Algo propio de la mirada que se retrotrae a la idea de que el Estado no debe sobrepasar los deberes de la familia.

Por otra parte, la comunidad organizada que aparece en la década de los 90, vuelve a ocupar un rol central, planteando en sus documentos la intención directa de apoyar y fortalecer a las organizaciones comunitarias, siendo las encargadas de llevar adelante gran parte de los programas que se sostengan. Esto se debe a que el Partido Nacional plantea querer “colocar a la comunidad como protagonista del proceso de salida de la exclusión. El empoderamiento de la comunidad es una alternativa a la cultura de clientelismo asistencial (...)” (Partido Nacional, 2019; p. 117) Esta idea retoma el concepto del deber sobre las problemáticas sociales, que excede al Estado, sino que es la sociedad en su conjunto quien debe dar respuesta a esto.

Una forma de visualizar lo señalado es a través de lo ocurrido en relación al Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), que se crea durante los gobiernos progresistas basado en la concepción de los cuidados como un derecho humano; deja de ser entendido así durante el período analizado. Se repliega de esta forma la intervención del Estado en lo referido a los cuidados y se amplía la responsabilización de las familias y la comunidad en la respuesta a una necesidad cotidiana (Valentina Perrotta, 2025). La Ley de Presupuesto Nacional (2020) expone claramente cómo lo referido a los cuidados se limita a la órbita del MIDES, reduciendo las capacidades de acción y la amplitud del concepto que se venía desarrollando en los gobiernos anteriores. (Ley N° 19.924, 2020; Valentina Perrotta, 2025).

Conclusiones finales.

El objetivo de la investigación fue contribuir al conocimiento de las comprensiones y miradas de las derechas latinoamericanas que alcanzan el poder, sobre el acceso al bienestar, a través del análisis de las orientaciones del gobierno de coalición liderado por Luis Lacalle Pou en Uruguay en el período 2020 - 2025.

A lo largo de los capítulos se logra una estructura que posibilita analizar críticamente los documentos y discursos realizados por el gobierno, relevando así la forma en que se comprende el bienestar. Recorriendo y construyendo los distintos momentos del bienestar desde principios del siglo pasado hasta previo a la asunción del gobierno analizado; generando un recorrido histórico a nivel mundial, regional y a nivel país, que contribuye al análisis crítico sobre el período.

En un primer momento aparece como central conceptualizar el bienestar, definido como la capacidad para hacerle frente a los riesgos que emergen del cotidiano. Partiendo del contexto en el que el sistema capitalista se funda en una lógica de clases desiguales, donde la persona que cuenta con propiedad privada solamente puede acceder a cubrir los devenires del cotidiano; para compensar las inmensas desigualdades, se genera la propiedad social. Esto último implica, la garantía de algunos derechos laborales, por la mediación del Estado, que posibilita un mínimo de estabilidad para las personas que trabajan, logrando un cierto bienestar; pero que continúa excluyendo al que no forma parte del mercado laboral formal (Castel, 2004). A partir de ello, se construye la concepción de Regímenes de Bienestar, partiendo de los conceptos de Esping-Andersen (2000), quien identifica tres pilares que componen las diversas formas de distribución de recursos que posibilitan a las personas acceder al bienestar. Los mismos son: el Estado, el mercado y la familia.

Partiendo de que Uruguay forma parte de un contexto regional que lo atraviesa, es que se realiza el recorrido por los Estados de Bienestar que Filgueira (2001) describe.

Luego de finalizada la segunda guerra mundial, el mundo se encuentra con una crisis económica, política y social que conduce a una nueva forma de producción y por ende de relacionamiento con el mercado; consolidando una lógica de repliegue del Estado y donde el mercado ocupa la centralidad en la distribución de recursos. Luego de ello, suceden un

cúmulo de crisis sociales, económicas y políticas, momento socio-histórico que se conoce como Neoliberalismo.

Para este momento, se ahonda en las comprensiones de los regímenes de bienestar por Martínez (2007-2008). Es pertinente plantear que la autora realiza el análisis sobre los regímenes de bienestar porque comprende que se configuran en función del vínculo que se genera entre el rol del Estado, el mercado y las familias. El análisis que ella realiza lo enmarca entre los años 80 y comienzos del siglo.

Dentro del contexto de cúmulo de crisis económicas, políticas y sociales en las que se encontraba el mundo, América Latina no queda aislada, y con el comienzo del siglo XXI los países se encuentran sumergidos en inflaciones que alcanzan números históricos, incremento de situaciones de pobreza e indigencia; así como una gran desconfianza al sistema político. Esto conduce a un cambio ideológico en los países, que comienzan a optar por partidos políticos de izquierda, que presentan intenciones de reconstruir la cohesión social y colocar al Estado en un rol central en el bienestar de la población. En Uruguay, fue el caso de los quince años de gobiernos progresistas liderados por el FA. Gobiernos que fueron el panorama de bienestar previo a la asunción del gobierno de derecha analizado.

A nivel regional, a partir de 2012, los gobiernos progresistas comienzan su declive, ya que empiezan a estar asociados con actos de corrupción y no logran desarmar las lógicas neoliberales; desilusionado las expectativas de la población que los votó. Conduciendo a la elección de gobiernos liderados por partidos de derecha; que se presentan de formas inusuales.

Resulta pertinente, a su vez, realizar la construcción del concepto de derecha, describiendo las características que conducen a que una ideología sea definida por la diada derecha-izquierda.

Ansaldi (2017), así como Nikolajczuk y Prego (2017), Luna y Rovira (2021), entre otros/as autores/as utilizados para el análisis, reconocen que, dentro de las características que desarrollan, se identifica la utilización del concepto de “cambio” que usualmente caracteriza a la izquierda, planteando discursos que procuran no reconocer la ideología como parte del hacer político, colocando en el saber técnico y en los empresarios la posibilidad de acción.

Asimismo, se individualizan las problemáticas y las respuestas, apuntando a desarmar lo colectivo. En Uruguay esto sucede al asumir en 2020 el gobierno conformado por la “coalición multicolor”.

Para poder identificar las orientaciones del gobierno analizado y poder entender las acciones, fue de central relevancia indagar sobre la situación del bienestar previo a su asunción. Realizando un recorrido histórico desde inicios del siglo pasado, a partir de los gobiernos de José Batlle y Ordoñez, pasando por las crisis económicas, la dictadura cívico-militar, la post dictadura y la crisis del 2002. Más allá del momento particular, se reconoce que Uruguay ha sostenido en los distintos momentos una perspectiva del rol del Estado, fluctuando a lo largo del tiempo la intervención, pero donde siempre se mantuvieron algunas respuestas frente a ciertas situaciones, tal como, por ejemplo, la educación pública, laica y gratuita. En la exposición sobre los gobiernos progresistas, no se colocan solo los niveles de pobreza, indigencia, las tasas de empleo, la desigualdad y el acceso a ciertas políticas (educación, salud, y políticas sociales); sino que también la comprensión que se tenía sobre el bienestar.

Dentro de los grandes cambios que plantean dichos gobiernos, se encuentra la salud, la educación, los cuidados, la protección social y el trabajo. Estos gobiernos apuntaron a reconstruir el rol central del Estado, como garante de derechos. Crea un ministerio específicamente para la generación de políticas sociales, donde las políticas de atención a la emergencia fueron las primeras implementadas y se sostuvieron a lo largo de los tres períodos (Asignación Familiar del Plan de Equidad -AFAM-PE- y la Tarjeta Uruguay Social -TUS-, fueron las más constantes y conocidas). Para el 2011 se crea la Reforma Social, donde emergen políticas sociales con una perspectiva de cercanía, anclaje territorial y comunitario; tal como UCC, Jóvenes en Red, y Cercanías, generando políticas como los SOCAT y los ETAF.

Al respecto de la salud, los cambios vinieron aparejados de la descentralización del primer nivel de atención, posibilitando un mayor acceso por parte de la población. Asimismo, las modalidades de generar insumos económicos para el sistema de salud se modifican, apuntando a recolectar aportes de la población inserta en el mercado laboral formal, tanto para el sistema público como para el sistema mutual.

Sobre la educación, los cambios fueron menores, pero sí se sostuvo el histórico “Estado docente”. Ampliando los niveles de cobertura, así como la obligatoriedad; fomentando el desarrollo de las TICs. Pero permaneciendo la homogeneización de los centros, por lo que se sostiene la desigualdad social dentro del sistema educativo.

Lo novedoso de los gobiernos del FA, específicamente los dos últimos, fue el reconocimiento del cuidado como un derecho humano, generando desde el Estado planes para el desarrollo de políticas públicas que dieron respuesta a las problemáticas que se relacionen con los cuidados. Desplaza así esta responsabilidad de la familia únicamente y se encarga de que el Estado, como actor garante de derechos, desarrolle, de manera articulada entre los distintos ministerios, formas para que las personas accedan a recursos que aseguren los cuidados.

A su vez, el Estado comienza a ocupar un rol clave y novedoso en la mediación de las relaciones laborales, retomando la negociación tripartita con los consejos de salarios; dándole mayor espacio a los sindicatos en los espacios de decisión.

A lo largo de los tres períodos del FA, se identifica una mayor presencia del Estado en materia regulatoria, colocándolo en un rol de garante de derechos. Ello genera que se reconozca al mismo como pilar principal en la distribución de los recursos colectivos para el acceso al bienestar para las personas. De igual forma, se identifica que el mercado y las familias continúan ocupando roles fundamentales; no desentramando las lógicas neoliberales.

Se configuraron, así como gobiernos de centro-izquierda, donde el Estado ocupa mayor relevancia, pero el mercado y las familias continúan siendo determinantes en la posibilidad de alcanzar el bienestar para la población.

El análisis desarrollado, respaldándose en el contexto previamente expuesto, posibilita comprender la mirada del gobierno. Orientaciones que se alinean con la situación regional de las derechas, compartiendo un cúmulo de características en la forma de entender el bienestar y el rol que se le coloca a cada uno de los pilares (Estado, mercado y familia).

En primer lugar, es menester comentar sobre el rol que ocupa la libertad dentro del gobierno uruguayo, colocándolo como guía orientador de las políticas desarrolladas en el período. Este factor se asocia a los movimientos de derecha que se encontraban sucediendo en América

Latina, así como particularmente consolida la perspectiva del gobierno que coloca en el Estado un rol replegado, y en el mercado la centralidad del desarrollo social y el alcance del bienestar individual. Ansaldi (2017), en su análisis sobre las “nuevas derechas” en la región, coloca que

la diada libertad-igualdad “especifica de mejor manera el pensamiento conservador”, el cual considera como incompatible, de manera inherente y absoluta, a la una con la otra. Así, la libertad se concibe. 1) como “protección constante de la propiedad individual y familiar, particularmente frente a las acciones de Estado o gobierno”, y 2) garantía de “desarrollo de las capacidades individuales y/o grupales” (p. 29)

La cita posibilita develar lo recabado en los documentos y discursos realizados por la coalición, las referencias políticas y el Partido Nacional sobre la perspectiva base que se coloca sobre el mercado como principal asegurador de los recursos para la población; reconociendo al trabajo como propulsor de la autonomía y el alcance de la libertad. Se coloca el incentivo a la empresa y el emprendedurismo como rol del Estado en la intervención en el mercado, partiendo de la perspectiva de que eso generará puestos de trabajo, que redundarán en mayor riqueza a nivel país y mejores niveles de bienestar. Omitiendo las situaciones de trabajo informal, así como asumiendo que el trabajo regularizado asegura realmente sueldos que posibiliten el acceso a bienes y servicios que conduzcan a alcanzar el bienestar.

Al respecto del rol del Estado en las políticas sociales, se fundaron en una fuerte crítica a las estructuras desarrolladas por los gobiernos del FA, comprendiendo que la inversión del gasto social fue desmedida e innecesaria; colocan así el arreglo fiscal como central para la proyección de las políticas a implementar. A su vez, el discurso conlleva a reconocer la individualización de las problemáticas sociales, generando políticas que sean focalizadas y que posibiliten monitorear el proceso de la persona, así al generar un mínimo de autonomía, la política es retirada. Esto se debe a que se entiende a la persona como “beneficiaria” de la política, que saca un provecho de la situación de vulnerabilidad y genera dependencias hacia la estructura estatal; perpetuando estigmas hacia las personas pobres y profundizando así las desigualdades sociales.

De igual forma, las intervenciones del Estado, más allá del recorte de la estructura estatal y la baja inversión en políticas sociales, estas últimas continuaron configurando un lugar importante, particularmente las políticas de transferencias monetarias condicionadas.

Asimismo, la categoría de pobreza es redefinida, entendiéndose como la falta de autonomía para acceder a los bienes y servicios que posibilitan el desarrollo cotidiano. Autonomía que se alcanza a través de empleos dignos o emprendimientos, siendo el mercado claramente la respuesta a dicha problemática. A su vez, factor propio de la ideología de derecha, la desigualdad no se concibe como una problemática social, y tampoco la asocian a la pobreza. Es decir, no son categorías entendidas como estructurales y sociales, sino que la desigualdad no se considera un problema y la pobreza es responsabilidad individual.

En lo que respecta a los cuidados, las familias no son mencionadas a lo largo de los documentos analizados, pero sin embargo se entiende que ocupan un rol central en la protección de sus integrantes. Es pertinente reconocer el repliegue del Estado y de las entidades encargadas del desarrollo del Sistema Nacional Integrado de Cuidados; colocando al MIDES como el único sector que desarrolla políticas de atención a algunas situaciones de dependencia por vejez o situación de discapacidad. Es así que se deja de comprender el cuidado como derecho humano, siendo que se responsabiliza a las familias en su garantía y solución.

Resulta pertinente destacar que las formas de hacer política luego de las crisis del progresismo posibilitan identificar que los gobiernos de derecha que asumen terminan por generar orientaciones políticas donde sostienen algunos cambios generados por las izquierdas; pero sí cambia la comprensión sobre el bienestar y los roles del mercado, del Estado y las familias. Es así que el gobierno de derecha que lideró en Uruguay durante el período 2020 - 2025 coloca en el mercado el rol de principal garante de bienestar, replegando el lugar que ocupa el Estado en el incentivo al crecimiento del mercado, pero sosteniendo algunas estructuras y políticas desarrolladas por los gobiernos anteriores; y responsabilizando a las familias de algunas respuestas cuando el mercado no aparece como posibilidad.

La realización de la presente investigación plantea algunas preguntas para poder pensar en una investigación futura, tal como ¿las orientaciones planteadas por el gobierno

efectivamente garantizan que la población accedió a un mayor bienestar? ¿cómo afectó en el ejercicio profesional los cambios aparejados por esta comprensión del bienestar?

Bibliografía

Antía, F. y Rossel, C. (2021) *Políticas de seguridad y asistencia social*. Bidegain, G., Freigedo, M., Zurbriggen, C. (2021) Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay. pp. 611-632. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Ansaldi, W. (2017). “Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas”. Theomai, N° 35. Disponible en <http://www.redalyc.org/html/124/12452111003/>

Asociación Nacional de Organización No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG). (2023) *Investigación para el Monitoreo de la Matriz de Bienestar. Informe final*.

Baráibar X., (2018). La política asistencial en el Uruguay progresista: trazos y tensiones. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR (Uruguay).

Baráibar, X. (2022). Pobreza, trabajo y asistencia bajo el Gobierno multicolor en Uruguay. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública. Volumen 9 (Número 1)*, 93-114.

Baraibar, X y Paulo, L. (2021) El giro del giro: regreso de Uruguay a las protecciones mínimas. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño (OCLAC), Volumen 5 (Número 1)*, 97 - 115.

Barba, C. (2005) *Paradigmas y Regímenes de Bienestar*. FLACSO, Costa Rica.

Barba, C y Cohen, N. coord. (2011) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Cap. Barbas, C. y Valencia, E. “Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales”. CLACSO.

Barbato, G. (2021) *El mundo del trabajo durante los gobiernos del Frente Amplio*. En: Bidegain, G., Freigedo, M., Zurbriggen, C. (2021) *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. PP. 531-558. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Bidegain, G., Freigedo, M., Zurbriggen, C. (2021) *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. Introducción Bidegain, G. et. al. “Los gobiernos del Frente Amplio y su impacto en la configuración del Estado Uruguayo y sus políticas públicas” pp. 21- 44. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Caetano, G. La vida política. En Caetano, G. (2016) *Uruguay. Historia Contemporánea. Tomo II- 1880-1930 Reforma social y democracia de partidos*. Fundación Mapfre-Editorial Planeta. [pdf]

Caetano, G., Rilla, J. (2004) La era militar, en Carmen Apratto y otros *El Uruguay de la dictadura 1973-1985*. Ediciones de la Banda Orienta

Canzani y Zeballos (2021). *Entre el revival, la innovación y el aprovechamiento de las oportunidades: La nueva derecha en Uruguay. El progresismo y la izquierda ante la nueva derecha: claves para la región*. Red de fundaciones de izquierda y progresistas

Carneiro, F, et. al. (2020) Mercado de trabajo, cambio de gobierno y COVID-19 en Uruguay: Un balance preliminar. *Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) N.º 35, Vol. XXI, p. 119-146*.

Castel, R. (2004) *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Editorial Manantial.

Coalición Multicolor. (2019). *Compromiso por el país*. Montevideo: Coalición Multicolor.

Esping Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Alfons el Magnànim-IVEI

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

Filgueira, C., Filgueira, F. (1994) *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Arca.

Finch, H. (2005) *La economía política del Uruguay contemporáneo 1870-2000*. Ediciones de la Banda Oriental

Filgueira, F. “Between a rock and a hard place: construyendo ciudadanía social en América” En: Gioscia, L. coord (2001) *Ciudadanías en tránsito. Perfiles para el debate*. Latina” Edición Banda Oriental/ Instituto de Ciencias Políticas.

Fuentes, G y Rodriguez, M. (2021) *La reforma de la salud en los gobierno del Frente Amplio (2005-2020): del cambio profundo al nuevo status quo*. Bidegain, G.,

Freigedo, M., Zurbriggen, C. (2021) Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay. pp. 585-609.

Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Juncos, L y Quiroga, M. (2019). Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia. *Polis Revista Latinoamericana*, N° 55, pp. 172-186.

Karsz, S. (2007) *Problematizar el trabajo social. Definición, figuras, clínica*. Gedisa. Barcelona. Una clínica transdisciplinaria de la intervención social.

Luna, J; Rovira, K. (2021) Castigo a los oficialismos y ciclo político de Derecha en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol 29, N°2, pp. 135-155

Martínez, J. (2007) *Regímenes de bienestar en América Latina*. Fundación Carolina - CeALCI.

Martínez, J. (2008) *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. CLACSO.

Mancebo, M y Mandrenassi, R. (2021) *El derecho a la educación entre el bloqueo político y las tensiones discursivas. Uruguay, 2005-2020*. En: Bidegain, G., Freigedo, M., Zurbriggen, C. (2021) Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay. pp. 559-583. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Monestier, F. y Vommaro, G. (s.f.) Los partidos de la derecha en América Latina tras el giro a la Izquierda. Apuntes para una agenda de investigación. Introducción al número temático. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol 30, N° 1, pp. 7-22

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). (2022, 1 de agosto). *Acciones para la construcción de autonomías*. Ministerio de Desarrollo Social. [Acciones_MIDES_Actualizado.pdf](#)

Nikolajczuk, M.; Prego, F. (2017) Las ciencias sociales frente al avance de las “nuevas” derechas en América Latina en el siglo XXI. *Leviathan, cuadernos de Investigación Política*, N° 14, pp. 1-25

Oddone, G. Crecimiento hacia adentro: 1931-1973. En Oddone, G. (2010) *El declive. Una mirada a la economía de Uruguay del siglo XX*. Linardi y Risso

Partido Nacional. (2019). *Lo que nos une. Programa de gobierno 2020–2025*. Montevideo: Partido Nacional.

Perrotta, V. (2025, marzo 12). *El Sistema Nacional Integrado de Cuidados estuvo en CTI durante el último quinquenio*. M24 [“El Sistema Nacional Integrado de Cuidados estuvo en CTI” durante el último quinquenio, dijo Valentina Perrotta - M24 · Sentí lo nuestro](#)

Presidencia de la República Oriental del Uruguay (03 de marzo del 2020) *Discurso completo del presidente Luis Lacalle Pou en la Asamblea General*. Recuperado de:

[Discurso completo del presidente Luis Lacalle Pou en la Asamblea General | Presidencia Uruguay](#)

Presidencia de la República Oriental del Uruguay (07 de septiembre del 2020) *El presupuesto pone en el centro a las personas afirmó la ministra de Economía, Azucena Arbeleche*. Recuperado de: [El presupuesto pone en el centro a las personas, afirmó la ministra de Economía, Azucena Arbeleche | Presidencia Uruguay](#)

Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (2022). *Nuestro País en cifras* [Informe]. Presidencia de la República Oriental del Uruguay. [pais en cifras.indd](#)

Presidencia de la República Oriental del Uruguay (13 de septiembre de 2023) *En febrero de 2024 MIDES instalará nuevo centro de referencia en políticas sociales en Montevideo*. Recuperado de: [En febrero de 2024 Mides instalará nuevo centro de referencia en políticas sociales en Montevideo | Presidencia Uruguay](#)

Ponce de León, A. (2025) *Uruguay más libre*. Gobierno 2020-2025. https://www.partidonacional.org.uy/assets/uy_libre.pdf

Uruguay. (2020) Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024 [Ley N° 19.924]. Ministerio de Economía y Finanzas. [Ley 19.924: Presupuesto Nacional 2020 - 2024 | Ministerio de Economía y Finanzas](#)

Uruguay. (2020). *Ley de Urgente Consideración* [Ley N.º 19.889]. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Uribe, M. (2018) Ciclos políticos y política social en América Latina en el siglo XXI. Universidad Nacional de Colombia

Vigorito, A. (2021) *Tributación personal a la renta y desigualdad en Uruguay: la experiencia reciente*. Bidegain, G., Freigedo, M., Zurbriggen, C. (2021) Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay. pp. 633-660. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.