



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Revista

OBSERVATORIO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe · IEALC

ISSN 1853-2713

<https://publicaciones.sociales.uba.ar/observatoriolatinoamericano/>

Volumen 5 · Número 1 (enero-junio, 2021)

El giro del giro: regreso de Uruguay a las protecciones mínimas

Ximena Baráibar Ribero y Laura Paulo Bevilacqua

RECIBIDO: 30 de abril de 2021

APROBADO: 25 de mayo de 2021

El giro del giro: regreso de Uruguay a las protecciones mínimas

Ximena Baráibar Ribero
Departamento de Trabajo Social - UdelaR
ximena.baraibar@cienciassociales.edu.uy

Laura Paulo Bevilacqua
Departamento de Trabajo Social - UdelaR
laura.paulo@cienciassociales.edu.uy

Resumen

El Estado adquirió particular protagonismo en países con gobiernos proclamados progresistas. Esto ocurrió en Uruguay hasta la asunción del gobierno de derecha en 2020. Para analizar esta alternancia, el presente artículo repasa las principales propuestas en disputa en la campaña electoral y la Ley de Presupuesto Quinquenal aprobada en plena pandemia. Del análisis resulta la caracterización del actual gobierno orientado a corregir el déficit fiscal y enfatizar la reactivación económica como motor del bienestar; matizar la responsabilidad del Estado en la protección dando mayor lugar a la esfera privada; apostar al esfuerzo personal para procurar ingresos propios vía el empleo. Se concluye que el nuevo gobierno da un giro con respecto a la propuesta progresista, exaltando la libertad y la responsabilidad individual como motores para el bienestar personal y se conceptualizan en forma simplificada las causas de la pobreza.

Palabras clave: *derecha – Uruguay – protecciones mínimas – libertad individual*

Abstract

The State acquired particular prominence in countries with governments proclaimed to be progressive. This occurred in Uruguay until the inauguration of the right-wing government in 2020. To analyze this alternation, this article reviews the main proposals in dispute in the electoral campaign and the Five-Year Budget Law approved in the midst of the pandemic. The analysis results in the characterization of the current government aimed at correcting the fiscal deficit and emphasizing economic reactivation as an engine of well-being; qualify the responsibility of the State for protection by giving more room to the private sphere; betting on personal effort to obtain their own income through employment. It is concluded that the new government takes a turn with respect to the progressive proposal, exalting freedom and individual responsibility as engines for personal well-being and the causes of poverty are conceptualized in a simplified way.

Keywords: *right – Uruguay – minimal protections – individual freedom*

Introducción

El año 2020 trajo novedades a Uruguay más allá de los desafíos sanitarios, económicos y sociales derivados de la pandemia de COVID-19 reconocida formalmente en el país el 13 de marzo. El primer día de ese mismo mes asumió como nuevo presidente Luis Lacalle Pou (Partido Nacional) tras triunfar en noviembre de 2019, y mediante un acuerdo entre cinco partidos de derecha y centro derecha. Este acuerdo -alcanzado entre la primera y

segunda vuelta electoral- se conoce como coalición multicolor y significó poner fin a quince años de gobiernos progresistas a cargo del Frente Amplio.

Este trabajo analiza las principales orientaciones del Frente Amplio y las del actual gobierno de coalición. Se seleccionan como asuntos de indagación: el rol atribuido al Estado y el manejo de los recursos públicos, así como la conceptualización de la pobreza y sus formas de abordaje. Para dar cuenta de esos temas se revisan las propuestas electorales del Frente Amplio y del Partido Nacional más la posterior elaboración de la coalición multicolor. También se analiza la Ley de Presupuesto para el quinquenio, debatida y aprobada con la pandemia instalada en el país. Las propuestas dan orientaciones sobre las respectivas formas de entender la realidad y la Ley es un primer paso de materialización del enfoque ganador.

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

Con relación a la situación de pobreza se observa una acción restringida del Estado en el planteo del nuevo gobierno. Se la conceptualiza de una manera simplificada lo que deriva en líneas de abordaje al margen de la incidencia de los ingresos y el empleo. En su lugar, la apuesta es al trabajo sobre lo subjetivo e interior, con el apoyo de los entornos cercanos.

Para dar cuenta de estos hallazgos, el documento se organiza en tres puntos. El primero revisa la noción de protección social y las formas que ha adoptado en América Latina. Luego se presentan sus trazos fundamentales bajo el período que -desarrollado entre 2005 y 2020- denominamos como progresista en Uruguay y que son el escenario en el cual son elaboradas las propuestas electorales. Asimismo, se analizan las propuestas de campaña electoral y las líneas principales del actual gobierno. El artículo cierra con reflexiones que sintetizan lo expuesto y presentan algunas conclusiones.

1. Protección social y su expresión en América Latina.

Como tantas categorías, la protección social es objeto de distintas miradas y aproximaciones. Entre investigadores latinoamericanos se registran diversas problematizaciones. Por ejemplo, Carlos Barba (2013) la concibe como la posibilidad de

garantizar los derechos para la independencia social de las personas de forma tal de permitirles satisfacer sus condiciones de existencia. Reconoce sus sentidos distintos y antagónicos ya que, en un caso, es entendida como remedial, dirigida a las personas más desprovistas y se la asocia a la asistencia. Paralelamente, la protección se entiende como preventiva y se articula en esquemas de seguridad social a través de las garantías laborales. Protege a toda la población y permite la construcción de ciudadanía.

En similar sentido, Estela Grassi & Susana Hintze, entienden que la protección social “abarca los mecanismos socialmente organizados que, con variables tipos y grados de institucionalización, proporcionan a los miembros de una sociedad seguridades políticamente instituidas ante (y contra) riesgos que amenazan su bienestar socioeconómico” (2018: 20). Las autoras indican que, más allá de la incorporación a sistemas de protección social, es preciso analizar su capacidad de protección. Esto incluye el alcance, cuanti y cualitativo de la satisfacción de necesidades, que adquieren las prestaciones y servicios. También hacen parte de esa capacidad, los procesos de construcción de legitimidad tanto de políticas e instituciones como de demandas y reivindicaciones.

En América Latina, la CEPAL ha sostenido una intensa reflexión sobre la protección social. De acuerdo a Simone Cecchini & Rodrigo Martínez “La protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción y procurar la universalización del trabajo decente” (2011: 18).

Consideran que la protección social está integrada por tres componentes: la regulación de los mercados laborales; la protección social contributiva o seguridad social y la no contributiva. Agregan que la protección también se encarga de asegurar el acceso a los servicios sociales, tales como educación, salud y vivienda (Cecchini & Martínez, 2011).

Un último aspecto a mencionar refiere a los proveedores de bienestar y de protección social. De acuerdo a Grassi (2018) analizar la protección social supone aludir al Estado. Considera que este es el ámbito privilegiado de la reproducción social, entendida como reconocimiento de las pautas básicas que orientan la vida social y específicamente en lo que hace a la reproducción de la vida y de la fuerza de trabajo. Puede tender a dar seguridad a la vida de todas las personas o a ponerla en riesgo, sosteniendo las distancias sociales. Esto ocurre cuando el sostenimiento y protección de la vida, se hacen depender de la capacidad privada para el aseguramiento individual.

Por su parte, Cecchini & Martínez (2011) reconocen cuatro grandes actores: el Estado, el mercado, las familias y las organizaciones comunitarias. Entienden que es sobre el

primero que recae la responsabilidad primaria de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales

Con relación a América Latina existe relativo acuerdo en identificar cuatro momentos de la protección social: el liberal primario, el de sustitución de importaciones, el de la crisis de la deuda y el originado a inicios del siglo XXI. A excepción del primero, los otros tres han sido analizados también en clave de regímenes de bienestar pues se entiende que en la región se da alguna combinación de las esferas potencialmente proveedoras de bienestar. Asimismo, comienza a señalarse un nuevo escenario, con el retorno de la derecha al gobierno, en varios países de América Latina.

En términos generales, en el continente se encuentran Estados débiles o penetrados por otros poderes fácticos; trabajo que no es solo asalariado; mercados imperfectos; comunidades clientelistas y hogares patriarcales. Esta realidad exige pensar categorías propias para caracterizar los regímenes de bienestar latinoamericanos. Diversas investigaciones, utilizando diferentes metodologías y enfoques, han aportado en este sentido. Por ejemplo, Fernando Filgueira (2001) identifica tres tipos de Estados Sociales entre 1930 y 1970/80: el universalismo estratificado, los regímenes duales y los excluyentes. Barba (2018) toma esta tipología y encuentra que es en los mismos términos que se expresa la realidad del continente al analizarlo en clave de régimen de bienestar. Otro ejemplo es la investigación de Juliana Martínez (2008) que abarca los años 1998 a 2003 y en sus hallazgos habla del régimen estatal-productivista, régimen estatal–proteccionista y régimen informal–familiarista.

Estudios posteriores identificaron cambios en los regímenes de bienestar latinoamericanos a partir de los gobiernos progresistas. Virginia Quiroga (2020) destaca el intento de estos gobiernos de reparar el tejido social, recuperar el rol protagónico del Estado y favorecer procesos de integración latinoamericana. Por su parte, Carmen Midaglia & Marcelo Castillo (2018) más Mónica Uribe Gómez (2018) observan reformulaciones en estratégicas políticas públicas, con impacto en las condiciones de vida de la población. Destacan las intervenciones en el mercado de empleo, relativas a regulaciones laborales, la formalización de la fuerza de trabajo y aumentos del salario mínimo. También los caracteriza la ampliación de subsidios monetarios y de pensiones a sectores que no contaban con estas prestaciones. Esto es compartido por Juliana Martínez & Diego Sanchez-Ancochea (2016) que destacan mejoras en la cobertura y alcance de los Estados Sociales, pero rara vez desde una orientación universalista clara.

Importa visualizar los resultados de estos procesos, en particular lo ocurrido bajo los gobiernos progresistas en los últimos años. Un hecho a destacar refiere a la reducción de la pobreza, la extrema pobreza y la desigualdad. Según Laís Abramo et al. (2019) junto con

la baja es preciso resaltar la persistencia en cantidades y niveles dramáticos. Estos autores también destacan mejoras en el mercado de trabajo expresadas en el descenso del desempleo, la disminución de la brecha en la tasa de participación laboral entre mujeres y hombres; el aumento del porcentaje de empleo asalariado y de los ingresos laborales; la disminución en sectores de baja productividad y la expansión de los sistemas de protección social. Pese a esto, indican que la generación de trabajo decente continúa siendo un gran desafío estructural para la región.

Uribe Gómez (2018) observa que, pese a las medidas redistributivas y el rechazo a las políticas del Consenso de Washington, estos gobiernos no lograron sustituir las estructuras políticas tradicionales ni modificar las bases de la economía neoliberal. Esto hizo que, más allá de los logros alcanzados a partir de 2012, empezaran a perder legitimidad. Lo entiende como consecuencia de acusaciones de corrupción y de los efectos de la recesión económica.

Los límites de lo señalado son observables en el ejercicio realizado por la CEPAL de medición de la inclusión social y laboral, del que dan cuenta Abramo et al. (2019). La doble inclusión apunta al desafío para los Estados de garantizar el acceso universal a servicios sociales de calidad, a la infraestructura básica, a la participación en condiciones dignas en el trabajo remunerado con trabajo que habilite el acceso a la protección social e ingresos que permitan salir de la pobreza. En 2002, el 14.7% de los hogares estaba en situación de doble inclusión, mientras que el 57.8% estaban en la situación inversa, esto es, doble exclusión. Esta realidad mejora, pero, de todas formas, las cifras continúan siendo dramáticas. En 2016, en la primera situación están el 23.5% de los hogares y en el 44.5%, en la segunda. Asimismo, observan que la doble inclusión se encuentra asociada al grado de fortaleza del Estado de bienestar.

Luego de esta etapa y a partir de 2015 es identificable la expansión en el continente -no homogénea, pero si mayoritaria-, de gobiernos volcadas hacia la derecha del espectro político ideológico (Quiroga, 2020). Sobre estos, la autora destaca algunos rasgos distintivos. En primer lugar, se observa un peculiar formato de representación garantizando la centralidad de los miembros de las élites empresariales que quieren hacer política. Esto se acompaña del protagonismo otorgado al marketing político. Otra de las características es la meritocracia y el privilegio de las lógicas empresariales, conllevando a la naturalización de las desigualdades. Finalmente se destaca que estos gobiernos pretenden compatibilizar medidas económicas neoliberales con políticas implementadas en la década previa. Este aspecto es compartido por Uribe Gómez (2018) quien agrega la preocupación por la seguridad y la denuncia de casos de corrupción como temas de la agenda de la nueva derecha.

2. El Uruguay bajo los gobiernos progresistas

Como se expresó en el apartado anterior, el escenario político latinoamericano sufrió un cambio extendido con la asunción de gobiernos progresistas. Soledad Stoessel (2014) afirma que no fue homogéneo el giro desde el neoliberalismo hacia lo que se conoció como postneoliberalismo, progresismo, neodesarrollismo, populismo o socialismo del siglo XXI. La autora reconoce que las investigaciones han perfilado dos grandes rumbos de cambio. Por un lado, señala países como Bolivia, Ecuador y Venezuela que tuvieron un corte radical con la trayectoria precedente. Por otra parte, menciona a Brasil, Argentina y a Uruguay como países que optaron por una estrategia moderada. Este segundo grupo procesó cambios principalmente incrementales que determinaron, por ejemplo, una política económica con componentes tanto ortodoxos como heterodoxos. La autora expresa que parte de la explicación para esta opción gradualista tiene que ver con la relativa solidez institucional de los respectivos sistemas políticos y partidarios.

Lo cierto es que, más allá de los matices, en ese momento histórico se produjo una convergencia política acompañada de nuevas expresiones discursivas. El lenguaje alternativo contribuyó a instalar otras visiones y sentidos específicos procesados en diversos debates entre dirigentes políticos, académicos, y gobernantes. Sus intercambios construían el nuevo referencial progresista para Latinoamérica.

Para entender el caso uruguayo en ese contexto cabe recordar que, desde el retorno a la vida democrática en 1985, el país procesó una secuencia de reformas sin una pauta homogénea. Pablo Alegre & Fernando Filgueira (2009) expresan que, en ese período, es posible encontrar elementos propios de la orientación al mercado como del tradicional Estado social corporativo y del Estado social focalizado de los años 90. Afirman que Uruguay conformó un modelo híbrido que atiende, fragmentada sectorial y desarticuladamente, las exigencias devenidas de las transformaciones del mercado y de las familias.

En 2004, por primera vez los históricos Partido Colorado y Partido Nacional perdieron las elecciones en Uruguay. Con una matriz híbrida como legado y serias consecuencias de la crisis económica de 2002, accedió al gobierno el Frente Amplio. Sus sucesivas administraciones permitieron llevar adelante un conjunto importante de reformas, cada una de ellas con diferentes énfasis. La política dirigida a la población vulnerable transitó por un plan de emergencia ejecutado en dos años y un plan a largo plazo. En ambos casos se apeló a las transferencias de ingresos y a una serie de programas temáticos focalizados; además se creó una institucionalidad rectora: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (Midaglia & Antía, 2015). En materia sanitaria se erigió un Sistema Nacional Integrado de Salud que reformuló la modalidad de financiamiento, organizó una nueva estructura de

servicios públicos y privados, llevó adelante la gestión descentralizada y participativa. Todo esto supuso el fortalecimiento del rol regulador del Estado, el cambio de modelo hacia la atención primaria y la prevención, así como el logro de una cobertura integral (Freigedo et al., 2015).

Otro conjunto de reformas abarcó la dimensión tributaria y la laboral. En el primer caso se hizo frente a la tradición de impuestos diversos y, en su gran parte, indirectos. Entre otros, se creó el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas que grava las rentas derivadas del capital y las que provienen del trabajo; tuvo una orientación no solo hacia la eficiencia sino también a la equidad (Burdin et al., 2014). En el plano laboral se destaca la reinstalación del histórico espacio de negociación colectiva tripartita, desactivado en 1990 por el Presidente Luis Lacalle Herrera y sin ser convocado por los siguientes gobiernos del país. Las nuevas reglas mejoraron los anteriores esquemas de relaciones laborales y aportaron otros aspectos positivos en las condiciones de los trabajadores (aumentó la formalización del empleo, incorporando además a categorías laborales excluidas) aunque manteniendo muchos desafíos como, por ejemplo, la diferenciación según rubro laboral (Pucci et al., 2011).

Midaglia & Antía (2015) afirman que este conjunto de reformas payoutó diferencias con gobiernos anteriores y logró mejoras generales en las protecciones sociales. No obstante, mantuvo rasgos estratificados en las prestaciones públicas lo que observan como un obstáculo hacia la universalización de las políticas sociales que permitan afrontar igualitariamente los riesgos sociales.

Si se trascienden estos datos y la sola comparación del país con los restantes de la región, aparecen algunas debilidades en este período progresista. Filgueira et al. (2020) analizan los datos de ocupados urbanos (de 18 a 64 años) en sectores de baja productividad, como porcentaje de la población. Observan 17 países y detectan que Uruguay es el que casi menor presencia tiene en ese sector, no obstante lo cual, en 2018 supuso el 35.2%. Para el mismo año, los autores también analizan los ocupados que aportan a la seguridad social en 14 países. Uruguay es quien tiene la mejor situación relativa (75.7%) aunque dejaba parte de los ocupados sin cobertura. Por otro lado, evidencian que, al igual que en el resto del continente, son importantes las diferencias según quintiles de ingresos en los aportantes uruguayos. En suma, la realidad del país, en términos absolutos muestra alta ocupación en sectores de baja productividad y persistencia de personas trabajadoras sin cobertura de la seguridad social.

En relación a la pobreza y desigualdad, el Reporte Uruguay de 2017 indica que luego de alcanzar su pico histórico en 2002, a partir de 2005 comenzó su descenso ininterrumpido

hasta 2014 con un estancamiento en los años siguientes. En 2006, el 33% de las personas vivían en situación de pobreza y esa cifra era del 9% diez años después. Por su parte, la desigualdad tiene un aumento significativo hasta 2007, luego una etapa de caída sostenida hasta 2012 seguida de un período de estabilidad hacia 2016 (MIDES/OPP, 2018). Desde la aproximación realizada por Abramo et al. (2019) se observa que, en 2002, el 36.3% de los hogares vivía en la doble condición de inclusión social y laboral mientras que en 2016 ese porcentaje llegó al 44.9%.

Es en este escenario que se llega a la campaña electoral en 2019, siendo relevante la mirada del Frente Amplio sobre la realidad y las propuestas hacia adelante.

2.1. Los énfasis del programa frenteamplista

El programa electoral del Frente Amplio (2019) asume dos principales elementos. En primer lugar, que los cambios ocurridos luego de 15 años de gobierno convierten a Uruguay en otro país. El segundo elemento, refiere a la necesidad de continuar y profundizar el camino desarrollado, en virtud de nuevas demandas y nuevas expectativas. Se indica que el camino recorrido es el punto de partida y que es preciso un nuevo y renovado impulso transformador para continuar con el proyecto de cambio. En menor medida se alude a las expectativas, apuestas y promesas no cumplidas, aunque se reconoce que “aún queda camino por recorrer en términos de restituir y ampliar derechos, abordar vulnerabilidades y desarrollar políticas de redistribución y reducción de las desigualdades sociales. Pero queremos y debemos llegar más lejos. Tenemos que seguir cambiando” (Frente Amplio, 2019: 9).

La persistencia de la pobreza y la desigualdad socioeconómica es entendida como producto de la profundidad de la estructura de desigualdad de la sociedad, que se configura como límite para transformar los mecanismos de exclusión. Se entiende que constituyen una injusticia intolerable para la izquierda política; son el mayor problema de Uruguay y, por tanto, tienen absoluta prioridad en las proyecciones de gobierno.

La pobreza aparece vinculada a la desigualdad lo que supone que, para esta fuerza política, la primera no es explicable fuera de la misma. Entiende que la reducción significativa de ambas impone actuar sobre todo el proceso de generación y distribución de valor. En relación a la reducción de pobreza y desigualdad, son menores las referencias a la política asistencial y en cambio, pobreza y desigualdad, aparecen asociadas a -y explicadas por- el trabajo, el empleo y las políticas sectoriales. El Frente Amplio (2019) considera que en Uruguay la desigualdad social está fuertemente condicionada por su matriz productiva y determinada por las distintas inserciones en el mundo de la producción y el trabajo. Agrega que las desigualdades de género, las étnico-raciales, las relacionadas con las

diferentes etapas del ciclo de vida y las territoriales también constituyen ejes estructurantes de la desigualdad. Se entiende que se trata de aspectos relevantes en tanto la expansión de las libertades y capacidades de las personas y la sociedad, supone asegurar las condiciones materiales.

Los avances en el trabajo y el empleo, permitieron mejoras en el bienestar y al revés, su inexistencia o existencia en insuficiente calidad, es lo que explica la pobreza. Se indica que los logros macroeconómicos, las políticas sociales y laborales, fueron relevantes en el aumento del empleo, en la mejora de las condiciones de vida y especialmente en la reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad social (Frente Amplio, 2019). Se agrega que los gobiernos del Frente Amplio muestran que es posible crecer y repartir al mismo tiempo y así derribar lo que se entiende como uno de los mitos fundantes del neoliberalismo.

El programa electoral señala que el trabajo es la vía para la integración activa de la sociedad y es central para la erradicación de la pobreza. Más allá de los logros en los 15 años de gobierno, indica que el empleo y el trabajo siguen siendo centrales en el futuro. Asimismo, señala que el trabajo generado debe ser digno para continuar con la mejora de los ingresos de los hogares y con la financiación de los derechos de todas las personas, la promoción de la solidaridad, la justicia y la integración social.

La pobreza y la desigualdad también aparecen vinculadas a las políticas sectoriales. Así, a las dificultades para encontrar lugar en el mercado formal de trabajo, deben sumarse las brechas en el acceso a servicios y en la calidad de las prestaciones. Se asocian estas, al impacto directo sobre los mecanismos de reproducción de la exclusión y la desigualdad.

A partir de lo señalado se entiende que “el acceso a los servicios universales en cantidad y calidad para toda la población por igual y en particular para los sectores más vulnerados, debe ser una prioridad” (Frente Amplio, 2019: 109). En consecuencia, una dificultad a superar es el déficit de articulación entre políticas universales y focalizadas. Estas últimas:

han encontrado dificultades para que su población objetivo acceda a los servicios universales e incluso en muchas oportunidades una vez que el acceso es alcanzado, las prestaciones de estos servicios parecen no ser suficientes en cantidad y calidad para revertir el déficit de bienestar en el que viven las personas. (Frente Amplio, 2019: 110).

Esta estratificación de los servicios mantiene lo que diversas investigaciones han tematizado: la dualización del sistema de protección uruguayo.

2.2. Bienestar y rol del Estado

El programa del Frente Amplio (2019) destaca que para alcanzar el bienestar social es relevante el crecimiento económico como una unidad indispensable con la igualdad y la

justicia social. En consecuencia, esta fuerza política discrepa con la concepción de modelo de crecimiento económico que, en períodos de auge, derrama gotas sobre los más débiles y que les hace cargar el peso de los desajustes y crisis.

Un segundo aspecto que se destaca es el Estado concebido como intérprete del interés general y conductor del desarrollo social y económico. En ese rol, se le atribuye la atención a las desigualdades persistentes a través de la ampliación de su capacidad de inclusión e integración social y de la elaboración de más propuestas que desarmen los circuitos de reproducción de la desigualdad. Asimismo, se entiende que tiene a su cargo la definición, elaboración y conducción de un modelo de desarrollo diferente. Esto supone emitir señales al mercado acerca de cuáles son aquellas áreas que, llevadas adelante por los particulares, se consideran prioritarias en el engranaje productivo del país. De igual manera, se ve al Estado como un actor muy importante en el mercado interno en el cual participa y actúa con funciones de regulación y orientación.

Se considera que esa centralidad ya hizo parte de la acción de gobierno del Frente Amplio y es también planteada como una línea a futuro. Se entiende que desde la llegada al gobierno se fortaleció la acción del Estado, primero para abordar la emergencia social y luego en la implementación de políticas sociales que robustecieran la matriz de protección social en una perspectiva de integración social. Esto fue expresado en la inversión pública social que permitió reformas como la laboral, tributaria, sistema nacional integrado de cuidado, sistema nacional integrado de salud. A esto se suma, el aumento presupuestal en la educación y el nuevo régimen de asignaciones familiares.

Finalmente, vale señalar que la propuesta de campaña electoral del Frente Amplio (2019) indica que para avanzar en los desafíos mencionados es necesaria la proporcionalidad, integralidad y complementariedad de las políticas y también al fortalecimiento significativo de los recursos, manteniendo la priorización de la inversión pública y social. Esto supone problematizar la forma de aumento de los recursos públicos. En este caso, el foco se coloca en el sistema tributario como proveedor para la sustentabilidad de las cuentas públicas con logros en equidad, evaluaciones permanentes del gasto fiscal y de los resultados de los incentivos a la inversión productiva. Así, se propone reforzar el carácter progresivo del sistema tributario en su conjunto que supone mantener mayor aumento gradual de los impuestos a la renta y a la riqueza que de los impuestos al consumo. La redistribución de la riqueza y la inclusión social de aquellas personas que aún se encuentran excluidas permitirían avanzar hacia el desarrollo pleno de la sociedad.

3. El gobierno multicolor: una nueva etapa de política gubernamental en Uruguay

El 1 de marzo de 2020 asumió Luis Lacalle Pou como presidente del Uruguay. El triunfo fue producto de un acuerdo entre los partidos Nacional, Colorado, Cabildo Abierto, de la Gente e Independiente. A este arreglo se lo conoce como coalición multicolor identificada con una orientación de derecha y centro derecha.

A los efectos de visualizar sus orientaciones en materia de protección social, se analiza aquí el planteo de la campaña electoral del Partido Nacional, así como la propuesta redactada por la coalición multicolor. A esto se suma la Ley de Presupuesto para el quinquenio aprobada en diciembre de 2020, en contexto de pandemia. El Poder Ejecutivo la considera una instancia fundamental en sus proyecciones de acción, orientada por un enfoque distinto a los anteriores.

3.1. Equilibrio fiscal: la preocupación del nuevo gobierno

Un primer aspecto a señalar en términos de orientaciones y preocupaciones es que las propuestas del Partido Nacional y de la coalición multicolor empiezan con el mismo asunto: el déficit fiscal. Lo explican como una mala gestión de los gobiernos del Frente Amplio que, entienden, no supo administrar la abundancia con la que fue beneficiado. El primer documento señala el compromiso de poner fin al manejo irresponsable de los dineros públicos sin renunciar a mejorar las condiciones de vida de los uruguayos y agrega que:

Hay que equilibrar el barco, pero sin pasarle la cuenta a los ciudadanos. Si le pidiéramos a la gente que siga haciendo el esfuerzo, solo agravaríamos los problemas: la actividad económica se vería todavía más frenada y se agudizarían problemas sociales como el desempleo. Por eso decimos que esta vez *el esfuerzo tiene que hacerlo el Estado*¹ (Partido Nacional, 2019: 4).

Se entiende que la alternativa no es entre el despilfarro y el ajuste sino gobernar con responsabilidad para liberar recursos que permitan igualar oportunidades, alentar a los que producen y proteger a los más débiles. En esta misma línea, la coalición multicolor señala que la expansión del gasto público tiene como contracara el aumento de la presión fiscal sobre la población y conlleva una fuerte carga sobre el sector privado. La respuesta a esto es la mencionada regla fiscal “basada en el balance estructural y en un tope al incremento del gasto público” (Poder Ejecutivo, 2020: 11; VVAA, 2019: s/p).

Esa regla, es entendida como innovación fundamental para el crecimiento progresivo. A esto se agregan medidas para favorecer la competitividad que se considera imperiosa para aumentar la tasa de inversión, crecer a un mayor ritmo y generar más empleo y mejores

¹ Estas y demás cursivas en citas textuales, son parte de los documentos.

salarios (Poder Ejecutivo, 2020). Como se observa, 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. No se discuten las experiencias ya transitadas de crecimiento económico sin generación de empleos, ni tampoco es debatida su calidad en términos de protección, condiciones de trabajo y salarios. No se problematizan ni la informalidad ni los bajos salarios. Tampoco se alude al vínculo entre trabajo y pobreza, a la enorme cantidad de personas trabajadoras ni a los formales que continúan pobres.

La misma ley señala que el proyecto es el de un Uruguay más libre, justo y próspero. Además de mejorar el gasto y buscar oportunidades de ahorro, es preciso, evaluar sus resultados. Asimismo, se entiende necesario modificar políticas, rediseñar soluciones institucionales e introducir prácticas hasta ahora inexistentes.

La premisa es que en los últimos años el Estado se ha vuelto más ineficiente, opaco y burocrático. Aunque se señala que es indispensable su presencia, las referencias lo asocian fundamentalmente a los sectores vulnerables. De acuerdo a la coalición se requiere: alcanzar un Estado, no prescindente pero sí más eficiente y que se focalice en las necesidades de la población más vulnerable a la vez que garantice el goce de todas las libertades que definen a la sociedad uruguaya (Poder Ejecutivo, 2020, VVAA, 2019).

3.2. El giro de enfoque sobre protección social

En la Ley de Presupuesto se indica que los planteos buscan una mejor calidad de vida para quienes residen en el país, a través de la eliminación o reducción de las diferencias de base. Se agrega que se trata de una propuesta que no está centrada en el Estado sino en las personas y la comunidad “procurando el bienestar de la sociedad en su conjunto, brindándole a los individuos las herramientas de superación personal necesarias para que, de acuerdo a sus preferencias, puedan desarrollar sus propios proyectos (Poder Ejecutivo, 2020: 3).

El eje central es la libertad definida como uno de los objetivos centrales de esta Ley, así como del plan general del nuevo gobierno. Se promueve que los habitantes del país sean cada vez más libres para desarrollar sus vidas. Como se dijera, esto es básicamente entendido en oposición al Estado. Aunque se señala que este debe procurar eliminar las diferencias no determinadas por los individuos, la libertad requiere la menor coerción posible por parte del Estado.

En relación a la pobreza, esta realidad y la gestión del MIDES, fueron uno de los ejes de la campaña electoral. Fundamentalmente el Partido Nacional y también la coalición

multicolor, propusieron cambios y ajustes. La valoración es que ese Ministerio fracasó y que los resultados en términos de integración social son insatisfactorios. Recuperarla, junto con la justicia social, se indican como uno de los mayores desafíos para el país (Partido Nacional, 2019; Poder Ejecutivo, 2020).

Para alcanzar lo antedicho, se plantea probar nuevas estrategias y evolucionar la manera de abordar lo social. El documento del Partido Nacional y, casi en idénticos términos, el Presupuesto presentan los principios que orientan las políticas sociales. Se indica que su desarrollo es una de las tareas primordiales del Estado como condición para construir una sociedad más justa y que su objetivo es “facilitar el acceso a oportunidades, dar contención y proporcionar las herramientas que hagan posible el desarrollo genuino de todos los miembros de la sociedad” (Partido Nacional, 2019: 117; Poder Ejecutivo, 2020: 107).

El primer aspecto a destacar es que, pese a esa formulación general sobre las políticas sociales, lo que luego se desarrolla refiere básicamente a orientaciones en relación a la población vulnerable. Esto es, tienden a asociar políticas sociales exclusivamente a las intervenciones asistenciales. En segundo término, se realiza una crítica a los ingresos como indicador exclusivo para medir pobreza. Sin embargo, esos ingresos no son discutidos ni se incorporan otras dimensiones relacionadas con las condiciones materiales de existencia. Por el contrario, se elude la complejidad de la discusión indicando que la única herramienta eficaz para superarla, es la esperanza (Partido Nacional, 2019).

Aún más contundencia se observa en uno de los principios orientadores denominado ‘nuevo concepto de pobreza’. Esta noción “no consiste en la insuficiencia de recursos que permiten satisfacer necesidades básicas, sino en la incapacidad de generar esos recursos en forma autónoma, ya sea a través de empleos dignos o de emprendimientos sustentables” (Partido Nacional, 2019: 118). Una de las innovaciones contenidas en la Ley de Presupuesto se apoya en ese concepto, aunque le introduce una variación importante. Asume la insuficiencia de recursos materiales como relevante, pero elimina la referencia a los empleos y en su lugar introduce los ejemplos dignos.

El tercer aspecto a destacar -y en sintonía con lo presentado- es que lo planteado sobre las políticas sociales y la pobreza transcurre sin discusión sobre el trabajo remunerado, sus características y condiciones. En el punto sobre pobreza, el Partido Nacional (2019) sólo hace mención a lo señalado sobre empleos dignos (que no se definen, ni se especifica su implicancia). Por su parte, el documento elaborado por la coalición multicolor, en el ítem ‘Proteger a los más débiles’, presenta veintiuna disposiciones sin existir una sola mención al empleo. En ‘Proteger el mundo del trabajo’ se incluyen trece medidas, dos de las cuales refieren a situaciones de pobreza y/o vulnerabilidad. Una está orientada a profundizar un programa transitorio de empleo protegido en tanto se entiende que son los sectores más

vulnerables los que precisan mayor apoyo del Estado. La otra medida propone incentivar la contratación de colectivos vulnerables por parte de las empresas, a través de reducciones de los aportes patronales (VVAA, 2019). Tampoco en la Ley de Presupuesto hay una problematización de la pobreza desde el trabajo (Poder Ejecutivo, 2020).

La manera de conceptualizar los problemas sociales, tendrá impacto en las alternativas para resolverlos. Se considera que:

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. 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. *Sólo quien ve a su propia vida como valiosa y significativa tiene motivos para aprovechar los recursos y oportunidades que están a su alcance.* Una consecuencia de esta idea es que las políticas sociales deben organizarse de un modo que no generen dependencia ni asistencialismo. *Una buena política social es aquella que termina por volverse innecesaria.* Su propósito es superar la situación de vulnerabilidad mediante la creación de oportunidades y de incentivos que pongan a las personas y a las familias en condiciones de actuar con autonomía para construir su propia felicidad (Partido Nacional, 2019: 117).

Salvo la idea sobre la valoración favorable de la política social, al volverse innecesaria, el resto se formula en idénticos términos en la Ley de Presupuesto (2020). Se suma, además, otro eje que es la centralidad de la persona: por encima de los límites burocráticos como condición para ser más eficientes, eficaces y más justos. Solamente con estrategias de desarrollo personal, habrá superación de la exclusión y de la dependencia.

Como se observa, el eje de la resolución de la pobreza aparece centrado en el trabajo con y sobre las personas pobres. Los cambios profundos se plantean en relación a estas y no a la realidad en la que viven. Tampoco es discutido aquello que la sociedad tiene para dar, su existencia o no, y menos aún, su desigual distribución.

El Partido Nacional señala 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” (2019: 118). Prácticamente los mismos términos se encuentran en la Ley de Presupuesto.

La crítica al Estado y la valoración de la acción como inadecuada, se articula con el traslado de la responsabilidad a la familia y próximos. Se indica que la acción del MIDES debe generar incentivos para lograr transformaciones en la vida de los individuos. Esa sería la forma de promover autonomía que permita romper con la dependencia crónica del Estado y crear lazos entre los ciudadanos y sus comunidades para alcanzar verdadera integración social (Poder Ejecutivo, 2020).

La acción del Estado debe promover la activación, personal y/o comunitaria. Se indica que:

Las políticas que impulsamos proponen fortalecer a los líderes locales y a las redes comunitarias como agentes de cambio. *Queremos colocar a la comunidad como protagonista del proceso de salida de la exclusión*. El empoderamiento de la comunidad es una alternativa a la cultura de clientelismo asistencial, que genera lazos de dependencia entre los beneficiarios y la burocracia estatal. Nosotros apostamos a una acción pública que movilice la energía de la comunidad. Esto requiere la construcción de lazos personalizados entre referentes locales, el personal del Estado y cada uno de los beneficiarios, en un proceso que parte de un excluido y culmina en un actor social activo e integrado. Para esto es vital encontrar los liderazgos y movilizar las capacidades y competencias que existen en el territorio. También implica aprovechar el conocimiento diseminado en las propias comunidades. Nadie conoce mejor las particularidades de cada situación, las urgencias y las oportunidades que las personas y organizaciones activas a nivel local (Partido Nacional, 2019: 117; Poder Ejecutivo, 2020: 108).

Finalmente, otro de los ejes de la respuesta a la pobreza se ubica en la dimensión territorial. Además de soporte físico, este es entendido como escenario y condicionante que debe ser tenido en cuenta para la formulación e implementación de las políticas sociales. Estas deben reconocer las diferentes realidades socioculturales y geográficas del país (Partido Nacional, 2019; Poder Ejecutivo, 2020). Como se observa, esta dimensión se plantea en clave de diferencia y no de desigualdad. Además, su foco está puesto en la descentralización y particularmente en el traslado de recursos al segundo nivel de gobierno (Intendencias Departamentales), aspecto de especial interés para el Partido Nacional dada la cantidad de gobiernos departamentales a su cargo².

Síntesis y conclusiones

La protección social en Uruguay es una acción estatal sostenidamente construida desde los inicios del s XX. Esta realidad y su persistencia como uno de los países de mejor acceso al bienestar y la protección social³, no supone que la misma sea inmutable a los cambios en las orientaciones políticas de los partidos gobernantes. La alternancia en el gobierno producida en 2020 abrió nuevos debates y desafíos relativos al rol del Estado, la administración de los recursos públicos y las formas de abordar la pobreza.

Particularmente, la atención a las personas en situación de pobreza presenta evidencias de enfoques diferentes a través del tiempo que, por veces, resultan contrapuestos de un gobierno a otro. En el reciente período progresista se logró la reducción de la pobreza, así como la casi desaparición de la extrema pobreza; pero no fueron tan contundentes los resultados en la desigualdad.

² Las Intendencias Departamentales corresponden al segundo nivel de gobierno. Las últimas elecciones departamentales se realizaron en setiembre de 2020; en 15 de los 19 departamentos del país fue electo el Partido Nacional que gobernará durante 5 años. Ver: <https://eleccionesdepartamentales2020.corteelectoral.gub.uy/>

³ Esto tiene un primer mojón, a partir de 1903, con la primera Presidencia de José Batlle y Ordóñez, quien vuelve a ocupar el cargo entre 1911 y 1915. Sus administraciones se asocian con la construcción de un estado interventor en las políticas sociales. Otro hito se da a mitad del siglo, bajo la Presidencia de Luis Batlle Berres (1947 – 1951) cuando el Estado Social llega a su madurez y masificación de privilegios (Filgueira, 1994).

En la propuesta electoral del Frente Amplio, la pobreza aparece asociada y vinculada a la desigualdad lo que supone que no puede ser pensada ni resuelta por fuera de esta última. A su vez, el avance en estos objetivos, es concebido desde la realidad del mercado de trabajo y las políticas sectoriales. Es decir, pone en el centro al Estado para asegurar el acceso al bienestar mediante el desarrollo de las políticas sectoriales, las regulaciones en el trabajo y el empleo. De esta manera, la acción estatal es concebida como ineludible para el desarrollo de todas las personas y sus proyectos de vida. Para el Frente Amplio esto implica aumento de los recursos públicos con los respectivos cambios en la estructura tributaria del país.

Los asuntos reseñados dan cuenta de un importante viraje del actual gobierno comparado con el anterior. Entre otros aspectos, se destaca una preocupación por reducir el gasto público y gestionarlo con austeridad; reorientar el gasto social, revisar el diseño del Estado, sus funciones, su eficiencia y su vínculo con el mundo privado (mercantil y social). Asimismo, se observan diferencias en la forma de comprender la pobreza. Esta no aparece vinculada a la desigualdad y sí a asuntos que centralmente refieren a lo actitudinal de las personas.

En este nuevo escenario, la protección social queda dirimida entre logros autosuficientes para las personas prósperas y asistencia para aquellas en situación de vulnerabilidad. Esta asistencia se concibe como un movimiento transitorio durante el cual las personas tienen la responsabilidad de entender sus dificultades, visualizar su proyecto de salida y aprovechar las oportunidades para superar la situación. Se presenta como una cuestión de fortalecer capacidades, lograr mejora sostenible y alcanzar la autonomía.

La justicia social y la igualdad son ejes centrales en la propuesta del Frente Amplio. Por su parte, la libertad y la responsabilidad individual son primordiales en los planteos del nuevo gobierno. Consecuentemente, para este último, es preciso reducir la acción del Estado. Este es centralmente visualizado como ineficiente, burocrático obstaculizador desde las elecciones personales y generador de dependencia y asistencialismo. Para los sectores vulnerables el actual perfil de Estado se erige como proveedor de opciones y de contención; coloca esperanza en el sujeto y apela a su capacidad de avanzar por sí mismo con las herramientas que le son suministradas.

Con estas concepciones de fondo están siendo formuladas las actuales políticas sociales. El nuevo enfoque es presentado como la única vía para superar la exclusión y la marginalidad. Como se expresó antes, no se interpelan las determinantes estructurales ni los obstáculos coyunturales.

Sin considerar los puntos de partida, la apuesta es eliminar las diferencias de base para que cada quien decida si se esforzará lo suficiente para modificar el rumbo de su vida. En ese sentido, en los documentos se lee la idea de que basta con empujes para el arranque.

Estos apoyos se piensan solo parcialmente desde el Estado porque el resto deberá venir de líderes locales que serán fortalecidos por diferentes programas y de las redes comunitarias que deberán ocuparse de los suyos. Unos y otras se proyectan como agentes de cambio, como movilizadores de la energía local que contribuirá a hacer la diferencia desde su conocimiento particular de las situaciones. Si la persona en situación de vulnerabilidad aprovecha la oportunidad entonces las políticas sociales indefectiblemente se volverán innecesarias en su vida. Se romperán los vínculos de dependencia con la burocracia estatal. Así, el individuo se transformará en ciudadano responsable de sus obligaciones y portador de las virtudes cívicas requeridas para la vida en sociedad.

Los contenidos aquí reseñados derivan directamente de las propuestas de campaña electoral del Partido Nacional, así como de la coalición que se formó posteriormente y que recibió el respaldo en las urnas. Algunos de estos contenidos también se encuentran en la Ley de Presupuesto Nacional votada por los representantes de esos partidos que actúan a nivel parlamentario. Resta a la investigación futura establecer si este posicionamiento sobre la forma de estructurar la protección social seguirá teniendo el mismo nivel de respaldo por parte de la sociedad o no. Además, queda por saber el balance de la aplicación de este modelo con respecto a anteriores formas de distribuir el bienestar.

Bibliografía

- Abramo, L., Cecchini, S., & Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Alegre, P., & Filgueira, F. (2009). Una reforma híbrida. La política social y laboral en Uruguay de 1985 a 2008. *Revista Internacional del Trabajo*, 349-367.
- Barba, C. (2013). Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina. *Revista mexicana de sociología*, 75(1), 29-61.
- Barba, C. (2018). Liberalismo y universalismo en tensión. 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina. En C. Midaglia, G. Ordóñez, & E. Valencia, *Políticas Sociales en América Latina en los inicios del Siglo XXI innovaciones, inercias y retrocesos* (pp. 75-108). CLACSO, El Colef.
- Burdin, G., Esponda, F., & Vigorito, A. (2014). *Desigualdad y sectores de altos ingresos en Uruguay: Un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el período 2009-2011*. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/4249>
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL.
- Filgueira, F. (1994). El crecimiento hasta el límite del Estado Social batllista. En C. Filgueira & F. Filgueira, *El largo adiós al país modelo* (pp. 11-99). Arca.
- Filgueira, F. (2001). Between a Rock and a Hard Place: Construyendo Ciudadanía Social en América Latina. En L. Gioscia, *Ciudadanías en tránsito. Perfiles para el debate* (pp. 141-163). Ediciones Banda Oriental-ICP
- Filgueira, F., Galindo, L. M., Giambruno, C., & Blofield, M. (2020). América Latina ante la crisis del COVID-19: Vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social. *Serie Políticas Sociales N°238, CEPAL*.
- Freigedo, M., Fuentes, G., & Araújo, M. R. (2015). Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: Alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014). *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 53, 49-66.
- Grassi, E. (2018). Estado Social y desbloqueo de la sociedad neoliberal. En E. Grassi & S. Hintze, *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp. 57-121). Prometeo Libros.
- Grassi, E., & Hintze, S. (2018). Presentación. En E. Grassi & S. Hintze, *Tramas de la desigualdad: Las políticas y el bienestar en disputa* (pp. 15-38). Prometeo Libros.
- Martínez Franzoni, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. Universidad de Costa Rica.
- Martínez, J., & Sanchez-Ancochea, D. (2016). Regímenes de Bienestar en América Latina: Tensiones entre universalización y segmentación. En del Pino, Eloísa & Rubio, Josefa, *Los estados de bienestar en la encrucijada: Políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 200-220). Tecnos.
- Midaglia, C., & Antía, F. (2015). *Revisando los procesos de universalización de las políticas sociales en América Latina: Análisis del caso uruguayo*. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7286>
- Midaglia, C., & Castillo, M. (2018). América Latina en el siglo XXI: avances y retrocesos en las pautas de desarrollo social. *Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, 245, 660-687.
- Pucci, F., Nión, S., & Ciapessoni, F. (2011). *Avances e inercias en la negociación colectiva uruguayo: Una comparación de dos experiencias históricas*. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/6871>
- Quiroga, M. V. (2020). El mapa político suramericano: Algunos debates y lecturas sobre sus reconfiguraciones recientes. *Ciencia Nueva. Revista de Historia y Política*, 4(1), 82-102. <https://doi.org/10.22517/25392662.21671>
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI.. Revisitando los debates académicos. *Polis. Revista Latinoamericana*, 39.

Uribe Gómez, M. (2018). Ciclos políticos y política social en América Latina en el siglo XXI. *Revista Forum*, 13, 101-118.

Fuentes

Frente Amplio (2019). Bases programáticas 2020 – 2025. Disponible en:

https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/programas_gobierno_2015_2020

MIDES/OPP (2018). Reporte Uruguay 2017. Disponible en: www.opp.gub.uy

Partido Nacional (2019). *Lo que nos une. Programa de Gobierno 2020/2025*. Recuperado en:

www.partidonacional.org.uy. Visitado el 18 de agosto 2020.

Poder Ejecutivo (2020). Presupuesto Nacional 2020–2024. Recuperado en: www.presidencia.gub.uy. Visitado el 10 de octubre 2020.

VVAA (2019). *Compromiso por el país*. Recuperado en: www.montevideo.com.uy. Visitado el 18 de agosto 2020.