



# mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193  
Volumen 9 • Número 1 • mayo 2022

Vol. 9 / N° 1

## Artículos

Políticas públicas y urbanización en el Distrito Metropolitano de Quito  
*Marcelo Naranjo Villavicencio*

Autonomía, centralidad y persistencia: comunas,  
movimiento indígena y el derecho a la ciudad en Quito  
*Jeremy Rayner*

Niñas, niños y adolescentes centroamericanos  
no acompañados solicitantes de asilo en Norteamérica:  
entre la precariedad y la vulnerabilidad  
*María Dolores París Pombo*

La experiencia de jóvenes migrantes no acompañados  
a través del arte participativo  
*Pascale Naveau*

Pobreza, trabajo y asistencia bajo el Gobierno multicolor en Uruguay  
*Ximena Baráibar*

Interacciones comunicativas pandémicas.  
Reconfiguraciones del des/encuentro con el otro  
*Karina M. Herrera Miller*

Capacidades críticas de los actores educativos para enfrentar la violencia  
*Milton Leonel Calderón-Vélez*

Construcción participativa de políticas públicas.  
Una propuesta metodológica a partir de un caso en Ecuador  
*Andrea Ordóñez León, Verónica Muñoz-Sotomayor,  
Claudia Gabriela Costa-De los Reyes*

## Informe

Reconocimiento de sistemas de salud indígenas en la salud pública kichwa  
*Marwa Saleh, Michael Uzendoski y Ofelia Salazar*

## Reseñas

Buena economía para tiempos difíciles  
*Jairo River*

Economía de la vida- feminismo, reproducción social y financiarización  
*Amanda Poroza Méndez*



**FLACSO**  
ECUADOR



# **mundosplurales**

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 9, Número 1 - mayo 2022



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 9, Número 1, mayo 2022

**Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

**Comité Editorial**

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

**Gestora de la revista:** Susana Anda

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

**Imprenta:** V&M Gráficas

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2022

1ª. edición: mayo 2022

Introducción ..... 5-6

### Artículos

---

**Políticas públicas y urbanización en el Distrito Metropolitano de Quito** ..... 9-26  
Marcelo Naranjo Villavicencio

**Autonomía, centralidad y persistencia: comunas, movimiento indígena  
y el derecho a la ciudad en Quito** ..... 27-56  
Jeremy Rayner

**Niñas, niños y adolescentes centroamericanos no acompañados solicitantes  
de asilo en Norteamérica: entre la precariedad y la vulnerabilidad** ..... 57-72  
María Dolores París Pombo

**La experiencia de jóvenes migrantes no acompañados  
a través del arte participativo** ..... 73-91  
Pascale Naveau

**Pobreza, trabajo y asistencia bajo el Gobierno multicolor en Uruguay** ..... 93-114  
Ximena Baráibar

**Interacciones comunicativas pandémicas.  
Reconfiguraciones del des/encuentro con el otro** ..... 115-133  
Karina M. Herrera Miller

**Capacidades críticas de los actores educativos  
para enfrentar la violencia** ..... 135-157  
Milton Leonel Calderón-Vélez

**Construcción participativa de políticas públicas.  
Una propuesta metodológica a partir de un caso en Ecuador** ..... 159-187  
Andrea Ordóñez León, Verónica Muñoz-Sotomayor,  
Claudia Gabriela Costa-De los Reyes

## Informe

---

<b>Reconocimiento de sistemas de salud indígenas en la salud pública kichwa</b> .....	191-195
Marwa Saleh, Michael Uzendoski y Ofelia Salazar	

## Reseñas

---

<b>Buena economía para tiempos difíciles</b> .....	199-202
Jairo Rivera	
<b>Economía de la vida- feminismo, reproducción social y financiarización</b> .....	203-205
Amanda Porozo Méndez	
Política editorial .....	207-210

Artículos



# Pobreza, trabajo y asistencia bajo el Gobierno multicolor en Uruguay

## *Poverty, employment, and public assistance under multicolored government in Uruguay*

Ximena Baráibar\*

Recibido: 31/01/2022 - Aceptado: 20/04/2022

### Resumen

¿Cuál es la mirada que el actual Gobierno uruguayo tiene sobre la pobreza, el trabajo y la asistencia?, ¿cómo concibe las relaciones entre dichas categorías? Acerca de esa temática versa el presente artículo. Se analizan, específicamente, las modificaciones que, entre el contexto de la campaña electoral y el generado por la pandemia, sufrió la visión que tenía al respecto el llamado Gobierno multicolor, que asumió el poder el 1 de marzo de 2020. La estrategia metodológica se basó en el análisis de fuentes documentales elaboradas por la coalición de partidos de derecha que actualmente gobierna en Uruguay; una parte de estos textos pertenece a la campaña electoral de 2019 y la otra al período de administración entre 2020 y 2021. Se considera que las orientaciones que los gobernantes posean sobre la vinculación entre pobreza, empleo y asistencia influirán en la valoración sobre el papel del Estado, tanto en la cobertura y la calidad protectora como en la legitimidad de su acción frente a la sociedad.

**Palabras clave:** bienestar; derecha política; pobreza; política asistencial; trabajo; Uruguay.

### Abstract

What is the view of the current Uruguayan government with regard to poverty, employment, and public assistance? And how does it understand relationships among these categories? This article addresses these issues. This article analyzes whether there were modifications in the vision of the so-called multicolor, which assumed power on March 1, 2020, between the electoral campaign and Covid-19 pandemic. The methodological strategy is based on an analysis of documental sources developed by the coalition of rightist parties that currently govern Uruguay. Some of the texts are from the electoral campaign of 2019, and the others are from the administrative period of 2020-2021. The paper considers the administration's orientation on the links among poverty, employment, and public assistance in evaluating the role of the State with regard to coverage and quality of public assistance as well as the legitimacy of its actions from the perspective of society.

**Keywords:** assistance policy welfare; political right; poverty; Uruguay; work.

\* Departamento de Trabajo Social/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de la República (Uruguay). Email: Ximena.baraibar@cienciassociales.edu.uy/xbaraibar@gmail.com

## Introducción

El 1 de marzo 2020, y luego de 15 años de Gobiernos nacionales a cargo del Frente Amplio, asume Luis Lacalle Pou como presidente de la República. Candidato por el Partido Nacional, en la segunda vuelta electoral en noviembre de 2019, logra vencer a su oponente por el Frente Amplio. Ese triunfo fue posible debido a la conformación –entre la primera y segunda vuelta electoral– de la llamada coalición multicolor, integrada junto con otros cuatro partidos. A partir de este éxito, Canzani y Zeballos (2021) y Monestier y Vommaro (2021) ubican al país en el bloque que forma parte del avance de las fuerzas de derecha en América Latina.

Ese giro es posterior al ‘ciclo progresista’, del que también Uruguay fue parte. Uno de los aspectos comunes entre los países que lo integraron fue el crecimiento de la política asistencial y en particular, de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) (Quiroga y Juncos 2020; Uribe 2018). En Uruguay, la ampliación e institucionalización de la política asistencial fue uno de los aspectos relevantes de los Gobiernos del Frente Amplio. A tono con el continente, fue creado el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y variados programas, también las transferencias monetarias tuvieron centralidad.

Durante el 2019, uno de los ejes de la campaña electoral por parte del Partido Nacional estuvo enfocado en la pobreza, la acción del Estado y en particular, del MIDES. La crítica mirada sobre su actuación y la política asistencial, sus logros con relación a la pobreza y la manera de entenderla fueron el sustento de las propuestas electorales. Trece días después de asumir el nuevo gobierno, fueron anunciados los primeros casos de COVID-19 y declarada la emergencia sanitaria. De manera vertiginosa –igual que en el resto del mundo– la pobreza y el empleo entraron en la agenda pública.

La asistencia es entendida como la política que se dirige a las personas pobres en cuanto tales. Históricamente –y también en la actualidad– se ha estructurado en tensión con el trabajo. La pobreza no es suficiente para ser sujeto de la asistencia. Su legitimidad y la de sus destinatarios residen en la incapacidad de trabajar (Arriba y Pérez 2007; Castel 1997, 2009). con base en esta premisa, el objetivo de este artículo es describir y analizar la manera en que el actual Gobierno uruguayo conceptualiza y explica la pobreza, el trabajo y la asistencia, así como las relaciones que se plantea que existen (o no) entre unos y otros.

Se parte de asumir la consistencia entre las orientaciones ideológicas –y por tanto en la documentación oficial–, pero también de la posibilidad de matices o distancias. Lo que se propone es contribuir a problematizar las consecuencias que las orientaciones tienen en la población pobre y, más ampliamente, sobre el conjun-



to de la sociedad. Esto se basa en el entendido de que las miradas sobre la realidad social impactan —entre otras cosas— en las políticas públicas a desarrollar. Y lo hacen tanto en su cantidad y calidad protectora como en la legitimidad que sustenta la acción estatal. Se coincide con Grassi (2018), quien señala que las políticas sociales dependen y aportan a los procesos de hegemonización político-cultural. Esto se manifiesta en la capacidad para delimitar cuáles son los problemas y personas que requieren la intervención del Estado, en la definición de quiénes la merecen y en qué condiciones.

La estrategia metodológica se basa en el análisis de fuentes secundarias, básicamente en los documentos que de manera clara y pública expresan las orientaciones de los partidos que integran el actual Gobierno uruguayo durante la campaña electoral de 2019 y luego de haber asumido el Gobierno nacional. Se parte del texto “Lo que nos une”, que constituye la propuesta de campaña electoral del Partido Nacional. Es relevante en tanto fue elaborado por el partido del presidente y también, dado que han estado y están a cargo del MIDES, por destacadas figuras de ese partido o próximas al presidente. A este se suma “Compromiso por el país”, elaborado por la coalición multicolor en noviembre de 2019 de cara a la segunda vuelta electoral. Es un documento breve, que contiene un conjunto de medidas, prácticamente sin desarrollo ni fundamentos.

Ya como parte del Gobierno, se analiza la Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024, entendida como una de las instancias fundamentales de expresión de lo que proyecta realizarse y las herramientas para concretarlo (Ministerio de Economía y Finanzas 2020). El Poder Legislativo recibió la propuesta presupuestal en setiembre de 2020 y la aprueba en diciembre de ese año. A esto se agrega lo planteado por las autoridades del MIDES durante la discusión presupuestal en las Cámaras de Senadores y Diputados.

Finalmente, se suma al análisis la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2020. Se trata también de un documento extenso y relevante, pues en él se informa y se realizan valoraciones sobre lo actuado y se plantean futuras líneas de acción. La rendición ingresó al Parlamento en junio y fue aprobada en octubre de 2021. También aquí fueron analizadas las comparecencias de las autoridades del MIDES ante ambas cámaras.

Del conjunto de la información contenida en los documentos, fueron extraídos los aspectos relacionados con las categorías centrales de este artículo. En algunos casos, estos están juntos y, en otros, dar cuenta de los mismos supone su reconstrucción y organización dentro de la documentación. Luego fueron analizadas las interconexiones que existen (o no) entre las categorías mencionadas. Como expresión de esto, se suman al análisis las transferencias monetarias.

Tras esta introducción el artículo se organiza en tres partes. En la primera se presenta la relación que históricamente han tenido pobreza, trabajo y asistencia. Después se plantean brevemente algunos aspectos de los tres períodos que organizan la información y se problematizan las categorías centrales del artículo y sus relaciones. El texto finaliza con un apartado de síntesis y conclusiones.

## La tensa relación entre asistencia y trabajo

De acuerdo con Castel (1997), no basta estar desprovisto de todo para ser beneficiario de la asistencia. Dentro de las poblaciones sin recursos, algunas son rechazadas y otras tomadas a cargo. Esta delimitación surge a partir de dos criterios: la pertenencia comunitaria y la ineptitud para el trabajo. El criterio que históricamente –y también en la actualidad– ha generado mayores debates es el de la incapacidad para trabajar y específicamente la delimitación de quienes están en esa condición y quienes no. La preocupación central es que no sean usuarios de la asistencia quienes puedan cubrir sus necesidades a partir del trabajo y que la búsqueda de este no sea desalentada por la primera (Castel 1997, 2009).

En relación con la expresión contemporánea de la asistencia, Castel (1997, 2009) indica que el mundo desarrollado, desde fines de la Segunda Guerra Mundial a mediados de los años 70, se caracteriza por un crecimiento espectacular de las estructuras del Estado social, articulado a la sociedad salarial. La integración y protección derivaron de la inscripción de los individuos en colectivos estructurados: regulaciones colectivas del derecho del trabajo, el seguro y de la propiedad social, expresadas en el desarrollo de los servicios públicos.

En esta configuración, las medidas de tipo asistencial tenían un carácter residual. Subsiste un conjunto de individuos que no entran en la dinámica de la sociedad salarial, pero en ese momento, se creía que esta los absorbería (Castel 1997). Agrega el autor que la construcción de un individuo moderno independiente exige la existencia de soportes protectores, los que fueron posibles a partir de la sociedad salarial y la propiedad social.

Otra manera de aproximarse al lugar de la asistencia es desde el análisis realizado por Esping-Andersen (2000) sobre los regímenes de bienestar. Estos suponen que, en la producción y distribución de bienestar, participan el mercado, el Estado y la familia. A partir del peso específico de cada una de sus esferas, identifica tres regímenes de bienestar en el mundo desarrollado: socialdemócrata, corporativo y liberal.

En el último régimen, el mercado tiene un lugar central y permitiría acceder a un empleo a quien quisiera tenerlo y, así, alcanzar su bienestar. Para esto, deben evi-

tarse interferencias y dejar actuar a sus mecanismos autorreguladores; por tanto, este régimen procura minimizar el Estado. Las garantías sociales se limitan a los 'riesgos inaceptables' y adopta una definición restringida al elegir qué sujetos tienen derecho a dichas garantías. Finalmente, se caracteriza por un mayor desarrollo relativo de la asistencia social (para sujetos específicos y con comprobación de medios de vida), en comparación con los programas sustentados en derechos (Esping-Andersen 2000).

En América Latina, entiende Filgueira (2001), fue también observable un modo particular de política keynesiana a mitad del siglo XX. Identifica los regímenes excluyentes, los duales y los del universalismo estratificado. Aunque desarrollaron distintos niveles de protección, excluyendo siempre a importantes sectores de la población, la asistencia fue residual (Lautier 2001).

A partir de los años 80, la política asistencial tendrá relevancia en el debate académico y fundamentalmente en la implementación de políticas públicas (Lautier 2001; Rojas 2019). Esto derivará de las consecuencias producidas por las transformaciones en el mercado del trabajo (desempleo, inestabilidad y precarización) y en las familias (reducción de la familia nuclear con una sola fuente de ingresos e incorporación de las mujeres al trabajo remunerado), propias de las sociedades industriales y el pasaje a las postindustriales. A esto se suma la fuerza que vuelven a adquirir las orientaciones liberales y, por tanto, la ruptura con el Estado de bienestar (Castel 2009; Esping-Andersen 2000).

Nuevamente con diferencias con el mundo desarrollado, estos procesos también ocurren en América Latina. El nuevo modelo fue posible en el marco de la 'crisis de la deuda', con el ajuste y la reforma, liderados por los organismos multilaterales de crédito. También aquí las reformas se orientaron a poner fin a la injerencia del Estado, que debían tener un papel subsidiario respecto del mercado (Merklen 2005). Agrega Uribe (2018) que, aunque en muchos países se logró controlar la inflación, la pobreza, el desempleo y la desigualdad, que se suponía serían transitorios, aumentaron hasta alcanzar niveles sin precedentes a finales de los 90.

Estos aspectos generarán mayor vulnerabilidad en grupos de población, y la asistencia social y la lucha contra la pobreza pasarán a ser centrales en los debates sobre el Estado del bienestar. Se implementarán programas de garantía mínima de recursos, con demostración de insuficiencia de estos, con contrapartidas y de baja intensidad protectora (Arriba y Pérez 2007). La Renta Mínima de Inserción, desarrollada en Francia a partir de 1988, es tomada como el inicio de esta etapa y modelo para gran parte de los desarrollos posteriores.

También en América Latina, a mitad de los años 80, pasa a tener centralidad la lucha contra la pobreza. Las políticas asistenciales tendrán como primera expresión los Fondos de Inversión Social –el primero inició en 1986, en Bolivia–. Pero será

en los años 2000, que la asistencia se amplía y consolida. La principal forma de intervención serán los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), que permiten un notable crecimiento de la cobertura a bajo costo. Asimismo, son creados los Ministerios de Desarrollo Social (Merklen 2005; Uribe 2018).

A inicios del presente siglo el continente asistió al ‘ciclo progresista’ buscando revertir las tendencias predominantes de los años 90. Indica Uribe (2018) que los Gobiernos procuraron combinar el crecimiento económico con políticas de protección laboral de aumento del salario mínimo, del empleo formal, de la inversión pública y extendiendo la protección social, articulando mecanismos contributivos y no contributivos (en particular los PTC). Al crecimiento económico y al contexto internacional favorable, Abramo et al. (2019) suman la prioridad asignada a los objetivos de desarrollo social. Más allá de esto, no lograron sustituir las estructuras políticas tradicionales ni modificar las bases de la economía neoliberal, por tanto, no lo hicieron con los patrones de desigualdad (Uribe 2018). También Martínez y Sánchez (2016) destacan a los PTC como la innovación más generalizada de este período. Agregan que esto supuso el pasaje de coberturas restringidas a otras más amplias, pero esto no modificó las diferencias e inequidades entre accesos contributivos y los que no lo son en favor de los primeros. Esto los lleva a hablar de incorporación social segmentada.

Desde 2015 se produjo en América Latina el ‘giro a la derecha’. Esta “puede ser considerada como una postura que acepta, sin cuestionarlo, el régimen social jerárquico incluyendo, particularmente, la dimensión económica y contemplando otras manifestaciones que abonan y construyen un ‘ecosistema de exclusión’ basado en jerarquías” (Canzani y Zeballos 2021, 5). Por su parte, como aspectos que caracterizan a la derecha, Monestier y Vommaro (2021) destacan la defensa de valores sociales y culturales tradicionales y el entendimiento del mercado como el mejor asignador de recursos en la economía.

Una diferencia con las derechas de los años 90 –y relevante para este artículo–, es destacada por Uribe (2018) y Quiroga y Juncos (2020) quienes observan que las actuales, –al menos desde el discurso– no plantean una ruptura radical con las políticas asistenciales desarrolladas por los Gobiernos progresistas, pero tampoco tienen como objetivo reducir la desigualdad. Para la derecha estas son naturales y, por tanto, están fuera de la acción del Estado (Canzani y Zeballos 2021).

En similar sentido y ubicando esta perspectiva en el contexto de la pandemia, Monestier y Vommaro (2021) destacan la aceptación de políticas sociales distributivas por parte de algunas derechas. Estas conviven con otras que aumentan su caudal electoral, cuestionando la legitimidad y la eficacia de esas políticas. Agregan que las consecuencias sociales y económicas provocadas por la pandemia operan como in-

centivos para implementar políticas de transferencias monetarias, pero que también puede intensificarse el conflicto distributivo por parte de los sectores conservadores que buscan recortar los gastos del Estado.

## **Pobreza, trabajo y asistencia en el Gobierno multicolor**

Como se indicó anteriormente, interesa conocer la conceptualización y explicación que el actual Gobierno uruguayo tiene sobre la pobreza, el trabajo y la política asistencial, considerando que los medios y los recursos de producción de visiones del mundo son también de producción del mundo (Grassi 2018). Esto supone que la orientación del Gobierno impacta e impactará en las políticas para atender la pobreza en su calidad y cantidad, así como en la legitimidad construida sobre las mismas y sobre el conjunto de la sociedad.

### ***Una mirada en tres tiempos***

El primer tiempo transcurre durante la campaña electoral de 2019 y se analiza la propuesta electoral del Partido Nacional y la realizada por la coalición multicolor. Estos documentos son elaborados en un contexto que presenta algunos datos relevantes. Desde 2005 en el mercado de trabajo se produce un desempeño positivo expresado en aumentos de las tasas de actividad y empleo, en la reducción del desempleo y de la informalidad y en el crecimiento del salario real. Esto se desaceleró fundamentalmente a partir de 2015, evidenciando estancamiento en algunos casos y deterioro en otros, aunque continúa aumentando el salario real (Carneiro et al. 2020; Salas y Vigorito 2021).

Además, el país contaba con un sistema de transferencias monetarias no contributivas extendido e institucionalizado. En 2005 el Plan de Asistencia a la Emergencia Social (PANES) creó el Ingreso Ciudadano y la Tarjeta Alimentaria. En 2008 comenzó el Plan de Equidad (PE) cuya medida más relevante fue la creación de las Asignaciones Familiares Plan de Equidad (AFAM-PE).<sup>1</sup> Consisten en prestaciones monetarias mensuales dirigidas a menores de 18 años, a mujeres embarazadas y a personas con incapacidad física o psíquica que les impida su incorporación a tareas remuneradas y que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

---

1 Las Asignaciones Familiares se crearon en Uruguay en 1943 a partir de la misma ley que implementó los Consejos de Salarios. Estaban destinadas a los niños hasta los 14 o los 16 años en caso de que continuaran estudiando y han sufrido modificaciones que las transformaron de un sistema concebido para trabajadores amparados a la seguridad social, a las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad desvinculadas de contribuciones previas.

ca. Es una prestación que está condicionada a la realización de controles de salud periódicos y a concurrir a establecimientos educativos. Luego de finalizado el PANES también se mantuvieron las prestaciones alimentarias, que, a partir del 2011 pasaron a denominarse Tarjeta Uruguay Social –TUS– (Salas y Vigorito 2021). Estos autores agregan que la expansión del sistema de transferencias es muy importante dado que permite llegar rápidamente a los hogares con mayores privaciones.

Estos aspectos contribuirán a mejorar el bienestar. En la tabla 1 puede observarse la evolución de la pobreza, indigencia y desigualdad.

Tabla 1. Pobreza e indigencia (en porcentaje de personas) e índice de Gini, en años seleccionados

	2006	2007	2012	2019	2020
Pobreza	32,5	29,6	12,4	8,8	11,6
Indigencia	2,5	2,4	0,5	0,2	0,4
Desigualdad	0,449	0,456	0,379	0,383	0,387

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2017, 2020, 2021).

Es también un período que muestra dificultades que persisten. Abramo et al. (2019) analizan la situación de América Latina desde la inclusión social y la laboral.<sup>2</sup> En Uruguay los hogares con doble inclusión constituían el 36,3 % en 2002 y el 44,9 % en 2016. Esto da cuenta de mejoras en las condiciones de vida, pero también de problemas que se mantienen. En similar sentido, Salas y Vigorito (2021) indican que en Uruguay en el reciente período de crecimiento económico fueron menores los avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, consideradas de manera multidimensional (vivienda, salud, participación, educación). Esto hizo que considerables segmentos de la población permanecieran vulnerables a la pobreza. Además, destacan el mantenimiento de la participación relativa en el ingreso autónomo de los sectores de más altos ingresos.

El segundo momento inició el 1 de marzo de 2020 al asumir el Gobierno y se extiende hasta el 1 de mayo de 2021 cuando Pablo Bartol, ministro de Desarrollo Social, fue removido de su cargo, quedando en su lugar Martín Lema. Este momento fue también el de la aparición de la COVID-19. El 13 de marzo se anunciaron los primeros casos y se decretó la emergencia sanitaria.

Aquí el documento central es la Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024 que entró en vigor durante la pandemia. Es un tiempo en que estudios internacionales y

2 La inclusión social “se refiere a la realización de los derechos, la participación en la vida social, el acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura y a la vivienda y la disponibilidad de ingresos. [...] La inclusión laboral, a su vez, refiere al acceso y participación en el mercado laboral en condiciones de trabajo decente” (Abramo et al. 2019, 20).

nacionales destacan con preocupación los impactos desiguales de las crisis que han afectado de manera desproporcionada –entre otros grupos– a las personas pobres y vulnerables, y a quienes se desempeñan en el sector informal. Esos informes agregan la relevancia y posibilidad fiscal de tomar medidas que garanticen ingresos (Brum y Da Rosa 2020; CEPAL 2020). Asimismo, fue elaborado con el surgimiento de ollas y merenderos populares de manera inmediata al inicio de la pandemia (Filgueira et al. 2021).

A lo anterior se agrega la disponibilidad de información sobre las crisis económicas ocurridas en el país en 1982 y 2002. Sobre estas, destacan Salas y Vigorito (2021) su corrosiva asimetría. El empleo y el salario se tradujeron rápidamente en una menor participación, dentro del PIB, de las remuneraciones laborales. Al mismo tiempo se concentran “ingresos en el 1 % y 0,5 % superior que recibe el grueso de las rentas del capital” (Salas y Vigorito 2021, 2).

También exponen que las crisis anteriores tuvieron políticas redistributivas tímidas o tardías. Esto generó consecuencias severas en las condiciones de vida de la población que no se revirtieron completamente en los períodos de crecimiento económico. Esto supone que la desigualdad y pobreza de ingresos pueden aumentar sustancialmente, pero el regreso a los niveles originales lleva mucho más tiempo. Finalmente, destacan como aprendizaje que los efectos de las crisis duran mucho más allá de su momento central y que las privaciones influyen sobre dimensiones que allí no estuvieron directamente afectadas (Salas y Vigorito 2021).

El tercer momento se inicia el 1 de mayo y va hasta el final del 2021 y se analiza la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2020. El nuevo ministro –tal como se muestra en la tabla 1– asume el cargo conociendo el aumento de la pobreza, la indigencia y la desigualdad en 2020, así como la realidad del mercado de trabajo. Sobre este, indican Filgueira et al. (2021) que cae el nivel de actividad, aumenta el desempleo (atenuado por la caída en la fuerza laboral) y hay una mayor contracción del empleo en el sector informal. Esto afecta rápidamente los ingresos de los hogares con una mayor pérdida entre los de menores recursos y una concentración de ingresos entre los más ricos. Agregan que para diciembre de 2020 el Índice Medio de Salarios creció un 7,2 % en términos interanuales, pero descontado el efecto de la inflación, el Índice de Salario Real disminuyó un 1,7 % interanual.

### *Los ejes centrales de la mirada multicolor*

La información analizada es organizada en cuatro asuntos. Los tres primeros constituyen las categorías centrales del artículo y el cuarto se centra en las transferencias monetarias como expresión de lo anterior. Entiende Grassi (2018) que las disputas

por la imposición de alguna visión del mundo impactan en la mirada sobre el Estado y las instituciones que son soporte de la vida social. En función de esto –a lo largo de esos asuntos– también se presenta la valoración del Gobierno sobre el Estado.

## Pobreza

En el primero de los momentos en que se organiza la información en este artículo se observa que en el documento de la coalición multicolor no se utiliza la categoría ‘pobreza’. Se señala que el país está golpeado por la fractura social, la marginalidad y la vulnerabilidad económica de muchos hogares (Lacalle Pou et al. 2019). No se avanza más allá de esto, por tanto, las categorías no se definen ni se explican.

El Partido Nacional sí define y explica la pobreza. Parte de una mirada crítica sobre lo realizado por los anteriores Gobiernos “luego de años en los que primó una concepción asistencialista y tutorial, nosotros afirmamos que *la única herramienta para superar la exclusión y la marginalidad es la esperanza*”<sup>3</sup> (Partido Nacional 2019, 115). A continuación, presenta un nuevo concepto de pobreza. Esta “no consiste en la insuficiencia de recursos que permitan satisfacer necesidades básicas, sino en la incapacidad de generar recursos en forma autónoma, ya sea a través de empleos dignos o de emprendimientos sustentables” (Partido Nacional 2019, 118).

Los contenidos de la Ley de Presupuesto son prácticamente iguales a los del Partido Nacional. No se incluye la referencia a la esperanza y también se habla del nuevo concepto de pobreza, aunque hay un tímido reconocimiento de los aspectos materiales. De acuerdo con esta ley, la pobreza se expresa en la insuficiencia de recursos y deterioro de las condiciones de vida.

Asimismo, se relativiza la contundencia formulada por el Partido Nacional en ubicar a la pobreza, desde lo que serían incapacidades personales, pero la referencia a empleos se sustituye por ejemplos dignos (Ministerio de Economía y Finanzas 2020).

En la comparecencia ante la comisión en la Cámara de Senadores el exministro señaló que entiende la pobreza como multidimensional. Esto supone que esta realidad “no solo está marcada por mi capacidad de salir, llamémosle con esfuerzo o incluso con contactos o ayuda, sino que hay aspectos estructurales que marcan la pobreza” (Bartol 2020b, 68). Para el exministro estos últimos son la baja capacitación y educación y la falta de atención a la primera infancia. Entiende que las dificultades del sistema educativo harán que especialmente los jóvenes vulnerables permanezcan en situación de pobreza, dado que su capital humano no les permitirá alcanzar las oportunidades presentes en la sociedad. En sintonía y en relación con la primera infancia indica que el bajo peso tiene una correlación absolutamente

3 Las cursivas en las citas textuales forman parte de los documentos analizados.



directa con el logro educativo y con el nivel de ingreso futuro.

Esta definición de la pobreza “como déficit de capacidades o como falta de capacidad de desarrollar potencialidades y, por consiguiente, de poder aprovechar oportunidades” (Campana 2014, 81), tiene para la autora dos implicancias centrales. La pobreza se naturaliza dando por sentado los diferentes puntos de partida de los individuos. Asimismo, se esencializa lo que se supone que son ciertos atributos personales considerados como causa principal de la pobreza, estando en los sujetos la responsabilidad por su resolución.

Agrega que entender la pobreza como un problema individual delimita la discusión al sujeto y omite analizar –como su contracara– la producción y concentración de la riqueza y, por tanto, problematizar el conjunto de la vida social. En este sentido, Salas y Vigorito (2021, 13) entienden que “pobreza y desigualdad no son fenómenos separados, en tanto la redistribución potencia el aumento de los ingresos en los sectores de menores ingresos”. A distancia de esto –y de manera consistente con la caracterización de la derecha– para el actual Gobierno, la pobreza y su explicación operan sin referencia a la desigualdad. Las dificultades para sostener la educación media o de la primera infancia aparecen como datos de partida, sin explicar porque ocurren unos y otros. Por su parte, las oportunidades parecen existir (en cantidad y calidad) y estar solamente esperando que las personas se acerquen.

Esta mirada sobre la pobreza impactará en las consideraciones sobre el trabajo en el acceso al bienestar y en el rol de la política asistencial, como se verá a continuación.

### *Trabajo*

Analizar la vinculación entre pobreza y trabajo es clave –entre otros aspectos–, desde las históricas representaciones sobre ambas y las expectativas sobre el mercado y el Estado y la legitimidad de uno y otro en el acceso al bienestar.

Razonablemente, el análisis muestra gran coincidencia entre el conjunto de los documentos. En cambio, llama la atención la consistencia temporal de las orientaciones del Gobierno, aún y a pesar de la covid, de los aprendizajes de las crisis anteriores y de las recomendaciones nacionales e internacionales. Esto tiene consecuencias para las personas pobres (y para el conjunto de la sociedad), que tal como recoge la historia, presumiblemente se extenderán pasada la pandemia en su dimensión sanitaria.

La mirada del Gobierno es organizable en cuatro ejes centrales. El trabajo aparece siempre y de manera central como camino ‘de salida’ de la pobreza, pero nunca ‘de llegada’ o permanencia en la misma. Luego, las preocupaciones están básica-

mente en la creación de empleo. En tercer lugar, el trabajo sería siempre dignificante de la persona en oposición a la asistencia. Finalmente, parecería existir una asociación entre trabajar y no ser pobre.

Aunque en los documentos de la campaña electoral hay referencias al desempleo y a la necesidad de generar empleo, este no aparece como parte de las causas estructurales de la pobreza. Esta —como se mencionó en el punto anterior— transcurre sin discusión sobre el trabajo remunerado, sus características y condiciones. El documento elaborado por la coalición multicolor, en el ítem ‘proteger a los más débiles’ presenta 21 disposiciones sin que exista una sola mención al empleo (Lacalle Pou et al. 2019).

El Partido Nacional (2019, 118) indica 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 la sociedad”. Como puede observarse, en sintonía con lo presentado la salida de la pobreza se ubica en las capacidades de los individuos para generar ingresos, sin discusión sobre la realidad social en la que viven y en la que esos ingresos serían posibles.

La Ley de Presupuesto tampoco problematiza la pobreza desde el trabajo, y la vinculación entre ambas aparece centralmente asociada al contexto de la covid. En los mismos términos se expresa la Rendición de Cuentas.

En contraposición, el trabajo sí aparece como salida de la pobreza. El exministro afirma que lo que resuelve la pobreza es la masa salarial y que cualquier indicador de pobreza va a depender de cuánta gente vuelva a trabajar (Bartol 2020a). En sintonía, el actual ministro plantea los ejes centrales del accionar del MIDES: “Se trata de herramientas y de oportunidades. No queremos ser cómplices de una condena a la dependencia estatal perpetua de personas que están vinculadas a nuestros programas. [...] En ese sentido, ¡vaya si habrá que trabajar mucho en oportunidades laborales!” (Lema 2021b, 21).

Esa valoración sobre el trabajo se traduce en una preocupación casi única por la generación de empleo como producto del crecimiento económico. El Partido Nacional (2019) plantea que para generar más empleo y mejores salarios y así aumentar la calidad de vida de todos los habitantes, debe crecer el producto de manera sostenida. Esto requiere el aumento de la inversión a través de la reducción del déficit fiscal y de una trayectoria sostenible de las cuentas públicas, lo cual permitiría liberar recursos para igualar oportunidades, alentar a los que producen y proteger a los más débiles. Esta misma idea fue afirmada en el documento de la coalición (Lacalle Pou et al. 2019).

Desde estas valoraciones —que también suponen una mirada crítica sobre el Estado—, una de las principales medidas propuestas es la creación de una regla fiscal con el objetivo de detener y revertir el crecimiento de la deuda pública, sin aumen-

tar la carga impositiva y tendiendo a su disminución. Esto lograría que las personas dispongan de más recursos y que las empresas sean más competitivas (Partido Nacional 2019; Lacalle Pou et al. 2019).

Tampoco en este aspecto el contexto en que es elaborada la Ley de Presupuesto modifica las apuestas del Gobierno. Esto hace que sea parte y se apruebe la regla fiscal (Ministerio de Economía y Finanzas 2020). La Rendición de Cuentas comparte esta mirada y va más allá, destacando como uno de los logros del 2020 el ahorro sobre las proyecciones realizadas por el propio Gobierno. Este, a pesar de los datos que muestran un deterioro en las condiciones de vida, gasta menos de lo proyectado y hace de esto un valor (Ley 19 996/2021).

Esta confianza en el crecimiento no dialoga con lo planteado por Salas y Vigorito (2021) quienes indican que la experiencia muestra que la recuperación económica solo contribuye a mejorar el bienestar de los sectores más vulnerables si es acompañada de un esfuerzo sustancial en políticas redistributivas y de alivio a la pobreza, que deben ser a tiempo y con la escala requerida.

Desde lo presentado se observan otros dos aspectos que forman parte del sentido común, convertidos casi en mito y compartidos y consolidados por el Gobierno. El trabajo no solo no aparece como explicación de la pobreza, sino que, además, parecería que los pobres no trabajan. Los datos disponibles en la web del Ministerio muestran que en 2019 la tasa de actividad era de 59 % en el quintil 1, de 65,2 % en el quintil 5 y de 62,2 % para el total. Por su parte, la tasa de actividad entre pobres y no pobres ese mismo año fue de 59,5 % entre los primeros y de 62,4 % entre los segundos (MIDES 2021).

En segundo lugar, parecería que para superar el umbral de pobreza alcanza con trabajar. Abramo et al. (2019, 24) señalan que “para una parte significativa de América Latina, trabajar de forma remunerada no es garantía de superación de la pobreza o la extrema pobreza, debido a las condiciones en que ese trabajo se ejerce”. En Uruguay, en 2019, al analizar las tasas de empleo según las personas sean pobres o no se observa en el primer caso un 45,4 % y 57,5 % en el segundo, para un total de 56,7 % (MIDES 2021).

Como se ha señalado, las valoraciones sobre la realidad impactan en la legitimidad o no de la acción estatal y en la mirada sobre las personas receptoras de la asistencia. La falsa oposición entre pobreza y trabajo, combinada con la de las fuentes de ingresos, también contribuye a desplazar la discusión de la desigualdad (en este caso del trabajo) a asuntos de índole personal y a una estigmatiza a los pobres. Tampoco desde aquí se problematiza sobre la calidad del trabajo y, por tanto, no aparece el rol del Estado en esta materia. Se evita discutir que quienes viven en situación de pobreza trabajan y perciben ingresos, pero lo hacen generalmente en trabajos

precarios e informales y con bajos ingresos. En Uruguay para 2019 la proporción de ocupados no registrados a la seguridad social en el quintil 1 es de 61,8 % y de 7 % en el quintil 5, para un total del 24,8 %. Otro dato muestra que el 72,9 % de los pobres y el 21,9 % de los no pobres no están registrados en la seguridad social (el total asciende a 24,8 %). Tampoco son discutidos los ingresos. La distribución porcentual del ingreso medio apropiado por los hogares es de 6,5 % en el quintil 1; 10,9 % en el siguiente y 44,78 % en el quintil 5 (MIDES 2021).

Lo señalado se combina con la sobrevalorización del trabajo, una exigencia absoluta de hacerlo para ser socialmente respetable. Aumentan las presiones para que se acepte cualquier empleo, aunque no garantice las condiciones mínimas de cierta independencia económica (Castel 2009).

### *Políticas asistenciales*

Como se explicó en anteriores acápite, la relación entre trabajo y pobreza también tendrá impactos en la mirada y en el rol asignado a la política de asistencia. En oposición al trabajo, es siempre connotada negativamente como generadora de dependencia y de falta de autonomía. El documento del Partido Nacional (2019) entiende 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 genere 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).

La Ley de Presupuesto centralmente reitera las valoraciones de este documento. Una diferencia relevante es que no se incluye la idea de innecesidad de las políticas como indicador de su éxito. Sin embargo, esto es retomado por el ministro cuando afirmó:

Tenemos claro que las mejores acciones sociales son aquellas que con el correr del tiempo las personas que las reciben las necesitan un poco menos. Queremos personas independientes; queremos autonomía, y nos resistimos a condenarlas a la dependencia eterna del Estado que les quita independencia, autonomía y felicidad. Siempre el fin último es el bienestar social (Lema 2021a, 8).

Esta orientación se vuelve aún más compleja en tanto se sustenta en un discurso de confianza en los pobres, que, como se verá más adelante se combina con la sospecha a los mismos. Tal como indica Rojas (2019) la intervención se plantea como una acción aparentemente afirmativa. Se trataría de ofrecer condiciones para el ejercicio de una cierta libertad. Agrega el ministro que es preciso evitar la perpetuidad de esas prestaciones porque

la gente quiere ser independiente, quiere ser autónoma; esa es la dignidad que sienten las personas. Sería estigmatizar a las personas creer que no pueden salir adelante; sería estigmatizar a los participantes de los programas creer que no pueden hacerse valer por sí solos (Lema 2021b, 105).

En sintonía con lo analizado, la pretensión de autonomía sin discusión sobre las condiciones de posibilidad carga al sujeto y nunca problematiza a la sociedad. De acuerdo con Rojas (2019) se les transfiere a los sujetos no solo la capacidad de conducir su futuro, sino también de crearlo. Nuevamente surge la oposición entre individuo y Estado, fuertemente cuestionada por Castel (2019). De esta forma, la centralidad en las capacidades de los pobres se realiza en detrimento del rol del Estado como garante de derechos (Campana 2014).

### *Transferencias monetarias*

En cuanto expresión de lo analizado, las transferencias monetarias no son una política que el Gobierno se plantee explícitamente eliminar, pero tampoco fortalecer.

En la documentación de la campaña electoral tienen escasa presencia. Continuando con las críticas a los anteriores Gobiernos, el Partido Nacional (2019) reconoció la reducción de la pobreza monetaria, pero planteó insatisfactorios resultados en la integración social. Esto se explica desde las transferencias monetarias, que se entiende permitieron la mejora en los ingresos de hogares vulnerables, pero no fortalecieron las capacidades de las personas para sostenerse en forma autónoma, perpetuando la dependencia de las cuentas públicas. Las transferencias se consideran respuestas insuficientes, y, por tanto, parte de los instrumentos a desarrollar, pero evitando que se conviertan en un fin en sí mismo.

Estas valoraciones se realizan de espaldas a los datos sobre la composición de ingresos de los hogares. Abramo et al. (2019) indican que es en el trabajo donde se genera la mayor parte del ingreso de los hogares. En 2019 en el quintil 1 el 46,9 % provenía de fuentes laborales, el 17,5 % de transferencias contributivas y el 14,1 % de las no contributivas (MIDES 2021). Esto muestra que la mejora en los ingresos de los pobres es consecuencia fundamentalmente de las ocurridas en el mercado de trabajo y que ‘vivir de las transferencias’ es también parte los mitos socialmente contruidos y confirmados por el Gobierno. Agregan Abramo et al. (2019) que es difícil que las personas destinatarias de las transferencias puedan quedarse ‘con los brazos cruzados’, dado que los montos son bajos y a que poseen una limitada capacidad de cubrir la falta de ingresos. También desde estas afirmaciones se evita discutir sobre la calidad del trabajo en términos de protección e ingresos.

En el caso de las transferencias monetarias sí se observan mayores diferencias entre los documentos de antes y después de asumir el Gobierno, pero en sentido contrario a los contextos en que fueron elaborados. A pesar del deterioro en el acceso al bienestar al asumir el Gobierno, las transferencias no solo no son consideradas, sino que son eliminadas de la Ley de Presupuesto y tampoco aparecen en la Rendición de Cuentas.

Pese a esto y a la pandemia, terminan teniendo mayor desarrollo en las respuestas y fundamentalmente en el discurso del Gobierno. Más allá de la documentación, en las palabras de los ministros, las transferencias no son negadas, aparecen solamente como ‘toleradas’ en el contexto de pandemia. No hay un cambio en la valoración de las transferencias y entonces, estas y las personas receptoras, aparecen sospechadas. No solo serían un límite a la salida de la pobreza, sino que, además, estarían injustamente recibidas.

En la Ley de Presupuesto y en su discusión las transferencias monetarias aparecen exclusivamente como información sobre las respuestas a la covid: aumentos efectuados, cantidad de personas cubiertas y la puesta en marcha de una nueva prestación monetaria. Esto es reiterado por el exministro. Entiende que lo realizado durante 2020 fue una respuesta rápida y contundente, pero “el desarrollo de habilidades –tan fundamental para que las personas puedan ser verdaderamente autónomas– se trasladó a la prioridad de asistir y asegurarnos de que todos pudiéramos pasar juntos esta tormenta” (Bartol 2020b, 12). Agrega que el MIDES debe centrarse en generar verdadera ciudadanía, que no se logra solo con transferencias monetarias, “sino que realmente se trata de cambios profundos, con lo que las personas se vean a sí mismas pudiendo participar plenamente de todo lo que tiene la sociedad uruguaya” (Bartol 2020a, 53). En el texto y discusión de la Rendición de Cuentas las referencias a las transferencias se mantienen también como información

sobre lo realizado y sin plantear su fortalecimiento.

Para Salas y Vigorito (2021) a pesar de su exiguo monto las transferencias permiten ingresos estables (lo que es especialmente relevante en contextos de crisis) y por tanto las entienden como parte sustancial de la política social.

La valoración del Gobierno sobre las respuestas a la covid es muy favorable. En cambio, Salas y Vigorito (2012) indican que, si bien en 2021 crecieron los montos de las transferencias, el deterioro de los ingresos requiere mayores aumentos para aumentar la efectividad. Agregan que resulta muy llamativa la no expansión de AFAM y TUS y consideran que los montos transferidos deberían ser adecuados a la magnitud de la pérdida y sostenidos en el tiempo. Este aspecto es también observado por Filgueira et al. (2021), quienes agregan que en términos de cobertura esta estrategia de mitigación fue relativamente exitosa, pero que los montos fueron insuficientes para garantizar el acceso a niveles mínimos de bienestar.

En segundo lugar –y de manera reiterada en palabras de los ministros–, las transferencias aparecen como algo que precisa ser ajustado. Habría personas que las reciben sin merecerlas y, por tanto, existirían injusticias. Es aquí que se coloca la falta de aumento de personas receptoras (Bartol 2020a). Esto se debe a problemas en la focalización de las transferencias y en los mecanismos de postulación (Lema 2021b, 18). Tal problemática no dialoga con las evaluaciones realizadas. Entre otros, Lavalleja y Tenenbaum (2020) concluyen que el análisis de la cobertura y focalización muestra buenos resultados, con una cobertura muy importante en el primer quintil de ingresos.

Asimismo, las autoridades del MIDES plantean la necesidad de realizar ajustes en el mecanismo de ingreso a la TUS, que supone visitas domiciliarias a las familias potencialmente receptoras. En el inicio de la pandemia hubo dificultades para realizarlas, anunciando el exministro la consideración de una propuesta de cambio (Bartol 2020a). Un año después, todo el avance realizado es un muy pequeño plan piloto.

Finalmente, más allá de los reiterados grandes números de personas cubiertas y montos totales, Salas y Vigorito (2021) destacan que el país tuvo uno de los menores esfuerzos fiscales regionales para mitigar el deterioro de las condiciones de vida. El promedio regional se ubica en el 3,9 % del PIB y en Uruguay es del 1,4 %. En el mismo sentido, Filgueira et al. (2021) observan que varios países realizaron esfuerzos muy superiores a los desplegados por Uruguay para enfrentar los efectos económicos y sociales ocasionados por la pandemia. Entienden que el país podía realizar un esfuerzo fiscal adicional de un punto entero del PIB.

## Conclusiones

Este artículo tuvo como propósito visualizar la manera en que el actual Gobierno uruguayo conceptualiza la pobreza, el trabajo y la asistencia, y las interconexiones que establece o no entre unos y otros. Asumiendo la consistencia en la expresión de las orientaciones, también se considera que la misma no niega la posibilidad de fisuras o distancias. A partir de esto se buscó problematizar las consecuencias que esto supone para la población pobre y el conjunto de la sociedad.

Del análisis surgen diversos aspectos a destacar. Se visualiza que el Gobierno expresa sin matices la histórica tensión entre pobreza y trabajo, y consecuentemente la mirada sobre la asistencia. El trabajo nunca aparece como explicación de la pobreza y su persistencia; en cambio, siempre lo hace en la apuesta de su salida. Se reconoce la existencia de desempleo, pero modificarlo supondría transformaciones en las habilidades de las personas y también en su actitud.

Complementariamente, el trabajo sería siempre el sustento de la dignidad. Esta idea opera sin problematizar las condiciones bajo las cuales esto es efectivamente posible. Como consecuencia, la única preocupación se ubica en la generación de empleo y esto asociado casi exclusivamente al crecimiento económico. La cantidad y, sobre todo, la calidad del trabajo nunca son parte de la discusión.

Esta confianza en el mercado y el trabajo como vehículos de acceso al bienestar supone una mirada crítica a la acción del Estado. Este es entendido como límite, en cuanto rígido y burocrático y, además, como carga económica para las personas, especialmente para aquellas que puedan invertir y generar trabajo.

En contraposición –y también expresando los trazos históricos–, la asistencia es connotada de manera negativa. Sería generadora de dependencia y límite a la autonomía de las personas. El fortalecimiento de habilidades, capacidades y de actitudes serán el eje central de la política pública. Dado que la pobreza no es explicada desde dinámicas sociales, la asistencia no es visualizada como responsabilidad pública para garantizar derechos sociales mínimos.

Esa mirada supone que las personas pobres –a diferencia de las no pobres– desarrollarían su autonomía al margen de certezas materiales mínimas. Además, también omite de la discusión el vínculo que el resto de la sociedad tiene con las cuentas públicas (desde los servicios públicos hasta las exoneraciones tributarias). En el discurso del Gobierno parecería que el Estado solamente ‘gasta’ en los pobres. Fundamentalmente, las transferencias monetarias se plantean casi como ‘favor’ por parte de la sociedad y como un esfuerzo económico que no realizarían todas las personas, por lo cual quienes las reciben deben agradecerlo y devolverlo de alguna manera.



Esta mirada crítica de la asistencia toma un rostro ‘amable’ en tanto se sustenta en un discurso de confianza en las personas en sus posibilidades de ‘salir adelante’ y cambiar sus vidas. Pero esto convive con mitos históricos tales como la sospecha de personas que recibirían prestaciones sin precisarlas, que los pobres no trabajan y que alcanza con hacerlo para salir de la pobreza.

De esta manera también en Uruguay se visualiza lo planteado por Uribe (2018) y Quiroga y Juncos (2020), como diferencia de las actuales derechas gobernantes con las de los años 90. No se propone la eliminación de las transferencias, pero tampoco su fortalecimiento. Esto no se dice directamente, sino que el Gobierno recurre a ‘atajos’ tales como las mencionadas sospechas y la confianza, sumando el silencio y/o la necesidad de ajustes en las transferencias que demoran en concretarse. Así, opera un proceso de precarización y deslegitimación de esta política pública que permanece en el contexto de deterioro económico y social.

La posibilidad de matices o distancias no ocurre en el caso del Gobierno uruguayo. Las orientaciones de los partidos durante la campaña electoral no fueron alteradas en la pandemia, incluso por momentos esta parece operar como ‘vía rápida’ para las mismas. Los impactos en el empleo aumentan la necesidad de generarlo, limitando aún más las referencias a su calidad. También resulta indispensable reducir el gasto público y la burocracia estatal como manera de alentar a los privados a invertir. El contexto tampoco cambia la valoración sobre el Estado ni sobre las prestaciones asistenciales. Se las tolera como gasto público inevitable y se las considera suficientes. No obstante, las recomendaciones y proyecciones, la regla fiscal propuesta en la campaña electoral permanece y ahorrar más de lo planificado por el Gobierno –pese a las consecuencias sociales– es valorado.

Las transferencias tienen baja presencia en los documentos de campaña y desaparecen al asumir el Gobierno. Pese a esto, desde su inicio, son reiteradas en el discurso del Gobierno y, planteadas como expresión de su responsabilidad ante las consecuencias generadas por el COVID-19 y explicadas por este. Como acción en este contexto la valoración es favorable, aunque diversas investigaciones muestran que fue reducido el monto destinado y, por tanto, lo recibido por las personas receptoras.

También pudo observarse que la orientación del Gobierno opera sin diálogo con los datos de la realidad. Una de las consecuencias es que, considerando pobreza, indigencia y desigualdad como tres dimensiones que aportan a dar cuenta del bienestar, se observa un empeoramiento en las tres durante el 2020 y también en 2021 si se comparan con el año previo a la pandemia (INE 2022).

De manera más general, individualiza, castiga y responsabiliza a los pobres por su situación y por no modificarla. Orienta al Gobierno la ‘confianza en la confian-

za', que transcurre sin ninguna discusión sobre sus condiciones de posibilidad. En cambio, desresponsabiliza a la sociedad. Consistente con la caracterización sobre la derecha política, la mirada sobre la pobreza omite las desiguales sociales dinámicas que producen a esta y a la riqueza. Es este el aspecto central que delimita el campo de la discusión (lo que se afirma y lo que se silencia), definiendo también el de la acción estatal.

El Gobierno ha desarrollado gran capacidad en la construcción de relatos que no dialogan con la experiencia histórica ni con investigaciones nacionales e internacionales. Su confianza y, sobre todo su legitimidad del mercado como mecanismo de acceso al bienestar y la sospecha sobre la acción estatal, llevan a los aspectos centrales de los años 90. Esto ya muestra sus consecuencias y hace prever su agudización.

## Bibliografía

- Abramo, Lais, Simone Cecchini y Beatriz Morales. 2019. *Programas Sociales, superación de la pobreza e inclusión social. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://bit.ly/3JU4lV>
- Arriba, Ana, y Begoña Pérez. 2007. "La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación". *Política y Sociedad* 44 (2): 115-133. <https://bit.ly/3xyrtAk>
- Bartol, Pablo. 2020a. "Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Diputados". <https://bit.ly/386ZwoI>
- 2020b. "Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Senadores". <https://bit.ly/3vnayxU>
- Brum, Matías, y Mauricio De Rosa. 2020. "Estimación del efecto de corto plazo de la covid-19 en la pobreza en Uruguay". Documento de trabajo, Instituto de Economía. <https://bit.ly/390BAnj>
- Campana, Melisa. 2014. "Desarrollo humano, producción social de la pobreza y gobierno de la pobreza". *Trabajo Social*, 16: 79-89. <https://bit.ly/3jQf4zz>
- Canzani, Agustín, y Camila Zeballos. 2021. "Entre el revival, la innovación y el aprovechamiento de oportunidades: la nueva derecha en Uruguay". Documento de trabajo, Red de Fundaciones de Izquierda y Progresistas. <https://bit.ly/384L-Qul>
- Carneiro, Fabricio, Fabián Carracedo, Juan Martínez, Gustavo Méndez, Paola Opperti y Alejandro Vignolo. 2020. "Mercado de trabajo, cambio de gobierno y COVID-19 en Uruguay: un balance preliminar". *Trabajo y Sociedad* 26 (35): 19-146. <https://bit.ly/3KXVptp>

- Castel, Robert. 1997. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario*. Buenos Aires: Paidós.
- 2009. *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2020. “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales”, 3 de abril. <https://bit.ly/3rvQYyr>
- Esping-Andersen, Gosta. 2000. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Filgueira, Fernando. 2001. “Between a rock and a hard place. Construyendo ciudadanía social en América Latina”. En *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*, compilado por Laura Gioscia, 141-163. Montevideo: ICP / Ediciones de la Banda Oriental.
- Filgueira, Fernando, Jimena Pandolfi, Elina Gómez, Paola Cazulo, Gustavo Méndez, Fabricio Carneiro, Nicolás Schmidt y Sharon Katzkowicz. 2021. “Una evaluación de las lecciones aprendidas de las respuestas epidemiológicas, el impacto social y las medidas de mitigación social ante la crisis del COVID 19 en Uruguay: aciertos, oportunidades perdidas y asimetrías de la respuesta social”, 6 de agosto. <https://bit.ly/3xyFVIA>
- Grassi, Estela. 2018. “Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal”. En *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*, coordinado por Estela Grassi y Susana Hintze, 57-119. Buenos Aires: Prometeo.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2017. “Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2016”, 7 de abril. <https://bit.ly/3uSBN4g>
- 2020. “Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2019”, 31 de marzo. <https://bit.ly/3uRhPqM>
- 2021. “Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2020”, 25 de marzo. <https://bit.ly/3929doP>
- 2022. “Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2021”. <https://bit.ly/3JTFjQc>
- Lacalle Pou, Luis, Ernesto Talvi, Guido Manini Ríos, Pablo Mieres y Edgardo Novick. 2019. “Compromiso por el país”. <https://bit.ly/3JWh9EP>
- Lautier, Bruno. 2001. “Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo”. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* 8 (22): 91-130. <https://bit.ly/3vuoB4U>
- Lavalleja, Martín, y Victoria Tenenbaum. 2020. *Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina. El caso de Uruguay*. Montevideo: CEPAL.

- Lema, Martín. 2021a. “Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Diputados. Rendición de Cuentas 2021”. <https://bit.ly/3Eq5yfU>
- 2021b. “Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Senadores. Rendición de Cuentas 2021”. <https://bit.ly/3MdL1Op>
- Ley 19 996 /2021. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Montevideo, 3 de noviembre de 2021. <https://bit.ly/36p4I6G>
- Martínez Franzoni, Juliana, y Diego Sánchez-Ancochea. 2016. “Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación”. En *Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, editado por Eloísa Del Pino y María Josefa Rubio Lara, 200-220. Madrid: Tecnos.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social). 2021. “Observatorio Social”. <https://bit.ly/3xwNvU6>
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2020. “Presupuesto Nacional 2020-2024”. <https://bit.ly/36p4PPE>
- Merklen, Denis. 2005. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Monestier, Felipe, y Gabriel Vommaro. 2021. “Los partidos de la derecha tras el giro a la izquierda”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 30 (1): 7-22. <https://doi.org/10.26851/RUCP.30.1>
- Partido Nacional. 2019. “Lo que nos une. Un partido preparado para gobernar”. <https://bit.ly/3EtJBwQ>
- Quiroga, Virginia, y Lucía Juncos. 2020. “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*, 55: 172-186. <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2020-N55-1452>
- Rojas, Carolina. 2019. *Ayudar a los pobres. Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Salas, Gonzalo, y Andrea Vigorito. 2021. “Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones”. Documento de trabajo, Instituto de Economía. <https://bit.ly/3EtKDJe>
- Uribe Gómez, Mónica. 2018. “Ciclos políticos y política social en América Latina en el siglo XXI”. *Forum*, 13: 101-118. <https://bit.ly/3OkvGxq>