

ARTÍCULO

Yo te avisé y vos no me escuchaste: pobreza y desigualdad en tiempos de pandemia en Uruguay

I warned you and you didn't listen to me: poverty and inequality in times of pandemic in Uruguay

Ximena Baráibar Ribero¹

Universidad de la República, Uruguay.

Recibido: 16/05/2021

Aceptado: 29/08/2021

31

Cómo citar

Baráibar Ribero, X. (2022). Yo te avisé y vos no me escuchaste: pobreza y desigualdad en tiempos de pandemia en Uruguay. *Propuestas Críticas en Trabajo Social - Critical Proposals in Social Work*, 2(3), 31-50. DOI: 10.5354/2735-6620.2022.63606

Resumen

En Uruguay, la llegada del COVID-19 coincide con el inicio de un nuevo gobierno de derecha que sustituye al Frente Amplio. El artículo analiza los impactos sociales -particularmente el aumento de la pobreza y la desigualdad-, que se han producido en el país desde el comienzo de la pandemia. Se concluye que el agravamiento de las condiciones de vida de la población tiene relación con la situación de crisis mundial, pero también con las respuestas del gobierno frente a las expresiones de dicha crisis en el contexto nacional. El gobierno no escuchó, pese a haber sido avisado: estudios nacionales e internacionales, de

Palabras Clave:
COVID; pobreza;
desigualdad;
protección social;
Uruguay

manera inmediata al comienzo de la propagación del COVID-19, realizaron claras recomendaciones sobre la importancia de reducir el impacto de la pandemia en las poblaciones más afectadas por la pobreza, alertando la necesidad de reorientar las políticas públicas en este sentido. Pero el gobierno, consecuente con su impronta neoliberal, ha tendido a trasladar a las personas la responsabilidad por las consecuencias sanitarias y sociales de la pandemia, reduciendo la intervención estatal. Las respuestas implementadas –ayudas monetarias en su mayoría– son acotadas en términos de monto y tiempo de duración, y han estado acompañadas de un discurso de sospecha hacia las poblaciones receptoras. La apuesta del gobierno, en ese sentido, ha estado centrada en el crecimiento económico –para lo cual la reducción de la intervención estatal es clave– y en la generación de empleo, sin discutir las condiciones de existencia de personas trabajadoras pobres ni las características de los empleos que les permitirían vivir efectivamente fuera de la pobreza. Problematizar estos aspectos de la política social en tiempos de crisis sanitaria es relevante para el Trabajo Social, dada su inserción profesional, en tanto crecen y se agudizan las demandas de la población al mismo tiempo que se debilitan los recursos para responder a las mismas.

Abstract

In Uruguay, the arrival of COVID-19 coincides with the beginning of a new right-wing government replacing the Frente Amplio. The article analyzes the social impacts –particularly the increase in poverty and inequality– that have occurred in the country since the beginning of the pandemic. It concludes that the worsening of the population's living conditions is related to the global crisis situation, but also to the government's responses to the expressions of this crisis in the national context. The government did not listen, despite having been warned: national and international studies, immediately after the beginning of the spread of COVID-19, made clear recommendations on the importance of reducing the impact of the pandemic on the populations most affected by poverty, alerting the need to reorient public policies in this direction. But the government, consistent with its neoliberal approach, has tended to shift the responsibility for the health and social consequences of the pandemic to the people, reducing state intervention. The responses implemented – mostly monetary aid – are limited in terms of amount and duration, and have been accompanied by a discourse of suspicion towards the recipient populations. In this sense, the government has focused on economic growth –for which the reduction of state intervention is key– and on

Keywords:
 COVID; poverty;
 inequality; social
 protection;
 Uruguay



the generation of employment, without discussing the conditions of existence of the working poor or the characteristics of the jobs that would allow them to live effectively out of poverty. Problematizing these aspects of social policy in times of health crisis is relevant for Social Work, given its professional insertion, as the demands of the population grow and become more acute at the same time that the resources to respond to them weaken.

Introducción

El 13 de marzo se anunciaron los primeros casos de COVID-19 en Uruguay. Esto fue realizado por el Presidente Lacalle Pou, candidato del Partido Nacional, quien había asumido la presidencia el 1 de ese mes. Su elección fue posible por el acuerdo realizado con otros cuatro partidos de derecha, poniendo fin a 15 años de gobiernos de izquierda y/o progresistas a cargo del Frente Amplio.

Este trabajo se propone analizar los impactos sociales de la pandemia del COVID-19 en Uruguay, a un año del anuncio del primer caso de contagio, centrándose en el significativo crecimiento de la pobreza, la indigencia y la desigualdad en el país. Esto se considera relevante en sí mismo dada la crisis instalada, pero también como indicativo de la manera en que el gobierno concibe el acceso a la protección social. Se concluye que ese aumento tiene que ver con la situación mundial, pero también con las respuestas del gobierno, las que -pese a los anuncios- han sido muy débiles, lo que fundamentalmente responde a sus orientaciones de fuerte impronta liberal. Esto es aún más grave en tanto esos impactos fueron advertidos por investigaciones nacionales e internacionales.

Esta discusión se considera muy relevante para el Trabajo Social dada la estrecha vinculación entre la profesión y las políticas sociales. Estas son, al mismo tiempo, un espacio de provisión de bienes y servicios, pero también de inserción profesional. Esta realidad siempre presente, se vuelve particularmente relevante en situaciones de crisis y de cambio en la orientación del gobierno.

Para construir este artículo se analizaron fuentes secundarias, que permitieron, por un lado, dar cuenta de la información con la que contaba el gobierno en la llegada de la pandemia, y por el otro, identificar las medidas implementadas y los discursos gubernamentales contruidos en torno a las mismas. En el primer caso, se incluyen investigaciones nacionales e internacionales sobre los probables efectos de la pandemia.

En el segundo, analiza información existente en la página web del Ministerio de Desarrollo Social, conferencias de prensa a cargo de autoridades de gobierno y notas de prensa, de manera de poder reconstruir las medidas que aparecen dispersas y reiteradas. Se incluye la Ley de Presupuesto, puesto que expresa las orientaciones políticas generales del gobierno.

En la primera parte del artículo se conceptualiza la protección social y su relevancia. Luego, esta se analiza en América Latina y particularmente en Uruguay. A continuación, se indican los trazos centrales de las proyecciones y recomendaciones de política realizadas durante el 2020. La cuarta parte se centra en la situación social en el país, a un año del inicio de la pandemia y las medidas de gobierno adoptadas. La discusión sobre las mismas, identificando asuntos que trasciendan la realidad uruguaya, se realiza en el siguiente apartado. El documento se cierra con un punto de conclusiones.

¿Qué se entiende por protección social?

Danani y Hintze (2011) entienden a la protección social como parte central de las condiciones de la reproducción de la fuerza de trabajo, lo que supone, de la vida de toda la población en las sociedades capitalistas y que, desde el punto de vista de las personas, compromete las necesidades de la reproducción de la vida.

Así entendida, los sistemas de protección social atienden intereses contradictorios, son construidos en procesos de disputas y correlaciones de fuerza (Bueno y Preuss, 2020). Dependen de concepciones teóricas, políticas e ideológicas, que se traducen en diferentes caminos para atender las necesidades humanas básicas. Esto hace que no sean estáticos, teniendo momentos de expansión y retracción, dependiendo de elementos coyunturales y estructurales.

Más allá de la expansión o retracción, debe problematizarse, la capacidad de protección social, que supondrá criterios de mayor o menor socialización en la satisfacción de las necesidades. Esto implica considerar qué necesidades, cuánto y hasta dónde son satisfechas y para qué sectores son provistas por el sistema. Luego, centrarse en la calidad de esa satisfacción, sus modalidades y garantías. En estas se expresan los grados y tipos de seguridad de la protección y, por lo tanto, la reducción o no de la incertidumbre a la que las personas estén expuestas. Finalmente, también incluye los contenidos político – culturales que emergen de los procesos de construcción de legitimidad, de políticas, instituciones y demandas, recortando los problemas que requieren intervención del Estado (Danani y Hintze, 2011).

Las formas en que esas disputas se diriman, darán lugar a instituciones y políticas estatales que pueden tender a dar seguridad a la vida de todas las personas, o hacer que dependa de la capacidad privada para el aseguramiento individual. Esto ocurre en la orientación liberal, donde la ciudadanía se visualiza con capacidad de aprovechar las oportunidades del mercado. En este, quien trabaja, tendría la posibilidad de elegir. Esto justifica la restricción de prestaciones y servicios públicos con orientación universal, circunscribiendo la intervención estatal a poblaciones vulnerables. Esa percepción llevará también a valorar el esfuerzo extremo o las estrategias de sobrevivencia como méritos de las personas. A esto puede sumarse, la solidaridad de la sociedad civil, organizada para asistir a esos sectores vulnerables (Grassi, 2018a).

Esa centralidad del Estado y el acceso (o no) al bienestar, no supone que sea el único ámbito a considerar. De acuerdo a Martínez (2008) la capacidad para manejar los riesgos depende de la estratificación socioeconómica y la de género. La primera refiere a las diferentes posibilidades que tienen las personas para generar ingresos y poseer distintos recursos. Está fuertemente condicionada -aunque no totalmente determinada- por los mercados laborales. La segunda supone que las prácticas de asignación de recursos están organizadas en torno a la división sexual del trabajo. Así, destaca la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, sin ser compartido el no remunerado.

En las sociedades capitalistas el intercambio mercantil es la principal práctica de asignación de recursos y el acceso a bienes y servicios depende, de manera fundamental, de los ingresos. Pero esa asignación también se realiza a través del Estado y del trabajo no remunerado (principalmente femenino) en la familia (Martínez, 2008). Cuando el Estado amplía su participación en el bienestar, se reduce el papel de la familia y la comunidad. Esto contribuye con la autonomía, principalmente de las mujeres, históricamente responsabilizadas por los cuidados (Bueno y Preuss, 2020).

Protección social y bienestar en América Latina y específicamente en Uruguay

Interesa aquí visualizar la forma que han adoptado la protección y bienestar en América Latina, poniendo foco en la realidad uruguaya.

Sátyro et al. (2019) señalan que Uruguay presenta una matriz de bienestar social relativamente estable a lo largo del tiempo. Filgueira (2015), analiza lo ocurrido

durante el Modelo de Sustitución de Importaciones, donde entiende que el Estado adquiere una centralidad inédita en buena parte de los países de la región. Esto tiene expresiones muy diversas, distinguiendo entre el universalismo estratificado, los regímenes duales y los excluyentes. Uruguay, junto con Argentina y Chile, integra el primer grupo. Estos autores y autoras, destacan que, en estos países, la matriz de protección social -basada en el mercado formal de trabajo-, se caracterizó, históricamente, por elevados niveles de cobertura de bienes y servicios, incluyendo los de salud y seguridad social, pero con calidad y extensión altamente estratificados. También tuvieron un sistema educacional público con los mayores niveles de gasto y cobertura de la región, siendo la primera política en alcanzar el estatus de universalidad.

A partir de los años 80, nuevas estrategias de desarrollo fueron puestas en práctica, bajo la orientación del Consenso de Washington (Bueno y Preuss, 2020) y los débiles Estado Sociales serán profundamente cuestionados. Se promueve la desregulación del mercado de trabajo, la reducción de los costos laborales y la remercantilización parcial de la cobertura de los riesgos de la vida activa, creando o extendiendo la gestión privada (Midaglia y Antía, 2017). Además, la seguridad social, salud y educación, debían ajustar las prestaciones a las capacidades de las personas en el mercado e incentivar el aseguramiento individual (Filgueira, 2015 ; Sátyro et al., 2019). La agenda de protección social puso el foco en la reducción de la pobreza. El Estado solo intervendría cuando fallaran la familia, la comunidad, e incluso, el mercado. Esa intervención debía ser puntual, emergencial, selectiva y focalizada (Bueno y Preuss, 2020). Una de las mayores expresiones de esto, fue la creación de los Programas de Transferencia Condicionadas (PTC) con fuerte apoyo de las agencias multilaterales.

A partir de los procesos de reforma, Martínez (2008) distingue tres tipos de régimen de bienestar: el estatal productivista, el estatal proteccionista y el informal familiarista. Es en el segundo que la autora ubica a Uruguay junto con Brasil, Costa Rica, México y Panamá. La autora plantea que todos los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales, lo que supone que una parte de la población dependa de arreglos familiares y comunitarios para asumir prácticas que corresponden a los mercados (en particular laborales) o al Estado. Esto es especialmente agudo en el tercer conglomerado, aunque también los países de los conglomerados 1 y 2 tienen amplios contingentes de población desprotegida del mercado laboral y de la política pública, y las familias y las redes sociales despliegan estrategias para llenar esos vacíos. Asimismo aquí, el trabajo femenino no remunerado, realiza un importante aporte a la producción del bienestar. Esto se expresa en el desempeño de



cada régimen, señalando mayor efectividad en los estatales que en el familiarista, con mayores niveles de pobreza y peores indicadores sociales (Martínez, 2008).

A inicios del presente siglo, en varios países del continente asumen gobiernos de izquierda y/o progresistas, siendo un eje central de los mismos, la mayor responsabilidad del Estado. Propician reformas más redistributivas y universalistas que en los años previos y afectan la agenda implementada (Sátyro et al., 2019). Esa mayor responsabilidad, de acuerdo a Quiroga y Juncos (2020), se observa en la política económica, social e internacional. Esto estuvo favorecido, a partir del 2003, por el aumento de los precios y volúmenes de las exportaciones de origen agrícola, industrias extractivas y metales.

Bueno y Preuss (2020), Midaglia y Antía (2017) y Sátyro et al. (2019), destacan la inversión del Estado en educación y salud. También en la asistencia social, incorporando a sectores excluidos. En conjunto, estos procesos llevaron a la disminución de la pobreza y de la extrema pobreza. Aunque el tono es expansivo, de acuerdo a Filgueira (2015), el modelo aperturista y liberal, no será totalmente suprimido. El período también escapa al del modelo de sustitución de importaciones y supone componentes no contributivos y la ampliación de la cobertura y de riesgos cubiertos por el Estado, tales como el cuidado y el apoyo en etapas reproductivas.

Observan Martínez y Sánchez-Ancochea (2016) que las transformaciones fueron positivas en cobertura, pero persisten brechas en suficiencia y equidad entre los programas contributivos y los que no lo son. Esto promueve una incorporación social altamente segmentada, en el continente que presenta la mayor desigualdad en la distribución del ingreso y con grandes brechas socioeconómicas en la distribución del tiempo de las mujeres entre trabajo remunerado y no remunerado.

Cantu (2015) construye una tipología de regímenes de bienestar, de este período. Agrupa en cuatro a los países, estando Uruguay junto con Argentina, Brasil y Costa Rica. Estos tienen menos informalidad, aun cuando un tercio de la población económicamente activa no está formalizada. Asimismo, cuentan con una participación estructurada del Estado en la protección social, aunque estratificada por la fragmentación de la seguridad social y la informalidad. Dentro de esa protección, la asistencia social, permite contemplar a los excluidos del anterior modelo. Más allá de esto, el sector privado tiene relativa importancia, dados los regímenes privados de seguridad social. En suma, el autor caracteriza a este grupo como estatal, estratificado y liberal. Esto lo diferencia del segundo grupo que avanza en la construcción de un



Estado liberal. En los restantes grupos el Estado es más débil y, por tanto, el alcance de las políticas sociales es menor y la informalidad, mayor. A esta realidad, un grupo responde con la emigración y las remesas y el otro, con estrategias familiaristas.

Será en este escenario de larga duración y con cambio de gobierno, en la corta duración, que llegará el COVID y su gestión, donde también importan las acciones surgidas con el cambio de gobierno.

Proyecciones y recomendaciones internacionales y nacionales

La pobreza, indigencia y desigualdad eran realidades presentes en Uruguay antes de la pandemia. También el desempleo, la informalidad y los bajos salarios en personas ocupadas formalmente. Pero, aunque existentes, son agudizadas por el COVID (Instituto Nacional de Estadísticas, INE, 2020; 2021; Salas y Vigorito, 2021).

A esta situación no se llega por no contar con información adecuada y oportuna. En abril de 2020, analizando la situación del continente, la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, advierte que era muy probable que la pobreza extrema y la pobreza crecieran en el corto plazo. Esta suponía que la primera pasaría del 11% en 2019 al 15.5% en 2020 y la pobreza, aumentaría del 30.3% al 37.3%. Asimismo, en mayo, señala que habría un crecimiento de la desigualdad entre el 1% y el 8%. Sin considerar el efecto de las medidas anunciadas para mitigar el impacto del COVID, ubica a Uruguay dentro de los países con una proyección de aumento entre el 4 y 4.9% (CEPAL, 2020a; 2020b).

En abril y en relación al trabajo, indica que se afectaría el número de empleos y su calidad. En julio, plantea una revisión al alza de la desocupación, implicando un incremento de 5.4% respecto de 2019 (8.1%). Agrega que, en 2019, las prestaciones por desempleo solamente existían en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay. Un año antes, solo el 47,4% de las personas ocupadas aportaba al sistema de pensiones y más de 20% de estas, vivía en la pobreza (CEPAL, 2020a; 2020b).

Entiende el organismo que la crisis afecta de manera desproporcionada a las personas pobres y vulnerables como quienes trabajan informalmente, tienen problemas de salud, y son mayores. También a personas jóvenes desempleadas, subempleadas, desprotegidas y migrantes. Asimismo, considera que las mujeres están en una situación particularmente vulnerable, debido a su inserción laboral más precaria y al aumento del trabajo doméstico no remunerado (CEPAL, 2020a; 2020b).

Al iniciarse la pandemia, CEPAL (2020a; 2020b) indica que cuanto más rápida y contundente sea la respuesta, menores serán los efectos negativos y para el corto plazo; señala dos medidas relevantes. Para garantizar ingresos, propone transferencias monetarias, con una duración mínima de tres meses, aunque seis meses o una año darían mejor protección a la población. Las transferencias serían para cada persona y por un equivalente a una línea de pobreza extrema o a una línea de pobreza. Además, en tanto la crisis afecta el acceso a la alimentación, propone la implementación de un bono contra el hambre como complemento del ingreso básico de emergencia para toda la población en situación de pobreza extrema, siendo su valor equivalente al 70% de una línea de pobreza extrema.

Similares estudios desarrollados en Uruguay, plantean advertencias en la misma línea. Bai et al. (2020) analizan el seguro de desempleo, y observan que no protege ni se distribuye de la misma forma según los ingresos. Muchas personas trabajadoras con bajos salarios, aún ingresando en el seguro de desempleo, podrían quedar bajo la línea de pobreza, dada la caída de los ingresos que supone y la composición de los hogares. Asimismo, las personas beneficiarias, tienden a ubicarse en la parte central de la distribución del ingreso. Esto implica que quienes viven mayores situaciones de privación, no accederán a protección social a través de este dispositivo o será una protección parcial. Es este un aspecto relevante, en tanto los grupos vulnerables son particularmente afectados por las consecuencias económicas y sociales de la pandemia.

En mayo del 2020, Brum y Da Rosa (2020) estiman el efecto de corto plazo del COVID y destacan que los hogares y personas por debajo de la línea de pobreza incrementarían rápidamente. También analizan las medidas implementadas por el gobierno. A esa fecha, estiman que las políticas de transferencias amortiguan el incremento de la pobreza en torno al 20%. En el escenario de aumento de la pobreza al 12.3%, ese porcentaje descendería al 11.6% con las políticas. Agregan que muchos de los nuevos hogares que caen en la pobreza no reciben transferencias por fuera del seguro por desempleo.

Entienden que ese incremento puede neutralizarse con transferencias monetarias que mantengan a todos los hogares afectados por encima de la línea de pobreza y que los montos para esto están al alcance económica y logísticamente. Finalizan indicando que actuar de manera enérgica y sostenida desde las políticas públicas, es clave (Brum y Da Rosa, 2020). Por último, en abril, De los Santos y Fynn (2020) destacan que la informalidad es también en el país una problemática, alcanzando al inicio de la pandemia al 25% de las personas que trabajaban. La distancia y aislamiento social, son limitantes particularmente relevantes para el sector informal, que necesita trabajar diariamente



para su subsistencia y, además, concentra la mayor cantidad de actividades laborales afectadas por el confinamiento. Observan que el 69% de quienes trabajan informalmente no podría hacerlo en el contexto de distanciamiento social.

Además, consideran también otros factores. Entre quienes trabajan informalmente que podrían hacerlo a distancia, la tasa de hacinamiento es del 13%, siendo del 5% para quienes lo hacen formalmente y pueden trabajar a distancia. Además, una de cada cinco personas trabajadoras informales con teórica capacidad de trabajar a distancia vive en hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha relativa a la vivienda. Entre quienes se ocupan de manera formal y están en condiciones de teletrabajar, la cifra es del 6%. Por otro lado, el 42% de las personas que trabajan de manera informal y con posibilidad de hacerlo a distancia carecen de conexión a internet en el hogar, y el 36% de computadora. Estos guarismos bajan a 11% y 15% respectivamente para quienes trabajan formalmente. Finalmente analizan la carga de trabajo no remunerado, que fundamentalmente recae sobre las mujeres. El 35% de las personas que trabajan informalmente y con posibilidad de trabajar a distancia, vive con al menos un/a menor de 12 años. En el caso de las mujeres trabajadoras informales, la cifra es del 41% y el 17% lo hace con más de uno/a menor (De los Santos y Fynn, 2020).

Pobreza y desigualdad en Uruguay a un año de la pandemia y respuestas a la misma

Consecuencias de la pandemia en el país

En marzo del 2021, fueron anunciados los primeros datos oficiales sobre pobreza, luego de iniciada la pandemia en Uruguay. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística (INE, 2021), el total de hogares bajo la línea de indigencia fue del 0.3% en 2020 y en esa misma circunstancia estuvieron el 0.4% de personas. Por su parte, el 8.1% el total de hogares y el 11.6% de las personas, están bajo la línea de pobreza. En el contexto latinoamericano, se trata de cifras reducidas pero que implican un aumento muy relevante para el país. Suponen 100.000 personas más en situación de pobreza, configurándose en el mayor aumento en la última década y media². También crece la brecha de la pobreza y, por tanto, los hogares pobres necesitan mayores ingresos que el año anterior para alcanzar la línea de pobreza. Finalmente, también aumenta la desigualdad, pasando el índice de Gini de 0,383 en 2019 a 0,387 un año después (INE, 2021).

² <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2021/3/de-los-derechos-al-yoga-un-ano-en-el-mides/>



Un elemento central en ese aumento es el mercado de trabajo. Existiendo dificultades previas, en 2020, unas 60.000 personas perdieron su trabajo y el desempleo llegó al 10.3%, siendo mitigado por el repliegue de la actividad laboral. Asimismo, debe sumarse la contracción del salario real, lo que supone una pérdida promedio del poder adquisitivo de 1.7% en 2020. Esto profundiza el retroceso de los ingresos medios de los hogares, que, habiendo caído durante los dos años previos, se ubicaron 7.1% por debajo del nivel del 2019³.

Una de las expresiones visibles de este proceso, ha sido el surgimiento y permanencia de ollas y merenderos populares. Un estudio realizado durante el pasado año, por Rieiro et al. (2020), en el marco de la Universidad de la República, identificó cerca de 700 experiencias. Agregan que es posible que hayan sido sub registradas las experiencias en pequeñas localidades del interior, por su poca comunicación con otras ollas y merenderos. En ese momento, en promedio funcionaban tres días a la semana, sirviendo 180 porciones de comida por día las primeras y 124 los segundos.

Las respuestas del gobierno liberal

Ese aumento de la pobreza, indigencia y desigualdad, debe ser también explicado desde las respuestas del gobierno. Como fuera planteado, estas deben analizarse desde la capacidad de generar o no seguridad y los procesos de legitimidad a los cuales van asociadas.

A un mes de iniciada la pandemia y con convocatoria a la restricción de la movilidad, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) anuncia la duplicación del monto de las principales transferencias monetarias: la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y las Asignaciones Familiares (AFAM)⁴. Aunque relevantes para las familias, se trata de montos tremendamente reducidos. Indica la nota de 'la diaria', referenciada en la nota al pie 3, que las AFAM representan cerca de 8% de los ingresos totales entre los hogares de menores ingresos y esta cifra baja al 4% en el caso de la TUS.

Esta medida estaba en consonancia con las recomendaciones presentadas, pero también se distanciaba de ellas de manera importante. Por una parte, por el monto que suponen los aumentos y por haber sido anunciado como duplicado y único⁵. El pago fue realizado en dos meses, no siendo, por tanto, una duplicación. Esta medida y en esta modalidad, se reitera cinco veces más, la última en enero del presente año. En marzo, se anuncia

³ <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2021/2/el-mercado-laboral-balance-de-2020-y-perspectivas-para-2021/>

⁴ <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/fondo-coronavirus-conferencia>



efectivamente una duplicación, a cobrar en abril y mayo, extendiéndose luego hasta julio. Entonces, el aumento de las transferencias no fue anunciado en los plazos recomendados, anulando la posibilidad de transformarse en un soporte mínimo que genere cierta seguridad. En un contexto de incertidumbre y crisis, es difícil comprender los motivos que llevaron al gobierno a esta decisión. Se instala así el ‘anuncio del anuncio’ y ‘anuncio del anunciado’, lo que supone que las medidas a tomar y las ya tomadas se reiteran en más de una oportunidad a través de conferencias de prensa y/o comunicados, difundidos a través de los medios masivos de comunicación. De esta manera, el gobierno aparece actuando de manera sustantiva y permanente, lo que no se observa al trascender los anuncios.

Pese a la institucionalización de las transferencias, su ampliación no fue el camino elegido por el gobierno. La respuesta central han sido las canastas de emergencia alimentaria, lo que también suponía ir en el sentido planteado por la CEPAL, aunque rápidamente se distancia. Esto lo hace en el monto (aproximadamente U\$ 27 y sin considerar la cantidad de integrantes) y tiempo en que permanece la medida, que tampoco aquí permite operar como un soporte que otorgue mínima previsibilidad futura. Las canastas comienzan en abril y continuaron durante el 2020 y 2021. En mayo de este año se anuncia su duplicación por ese mes y por junio, cuando vuelve a anunciarse su extensión a julio. La misma nota de ‘la diaria’, indicada en la nota al pie 3, cuestiona que la focalización es individual y no por hogar, generando situaciones de inequidad y errores de inclusión. Como ejemplo, una persona joven, que vive en un hogar de altos ingresos, dedicada a su formación universitaria y sin empleo formal cumple con los requisitos para acceder a la canasta de emergencia. Pero, una persona que quedó sin trabajo y cobra pensión por discapacidad por su hijo o hija, no los cumple. No existe información pública que -más allá de la cantidad de canastas entregadas-, indique los perfiles de quienes las han recibido, ni cuántas han sido efectivamente recibidas por cada persona receptora. La decisión de no expandir AFAM y TUS, es para Salas y Vigorito (2021) muy llamativa. Entienden que en el contexto de crisis debería registrarse un rápido aumento de las mismas.

La situación tampoco es mejor en relación a las ollas y merenderos populares. El ex Subsecretario del MIDES⁶ indicó que desde ese organismo no eran fomentadas, en tanto iban contra las recomendaciones sanitarias. Agrega que la gente las va a querer seguir haciendo, aunque sin avanzar en los motivos que llevarían a esta actitud. Unos días después, la misma autoridad indica que bastaron seis días de coronavirus para que

⁵ <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/gobierno-duplica-monto-tarjeta-uruguay-social-canastas-alimentos>

⁶ 14 meses después de haber asumido, las tres principales figuras del MIDES (Ministro Pablo Bartol Subsecretario, Armando Casteingdebat y Nicolas Martinelli como Director Nacional de Secretaría), fueron cambiadas.

la gente recurriera a las ollas y merenderos, lo que expresaría las debilidades de los gobiernos del Frente Amplio⁷.

La pandemia no generó las desigualdades, sino que las hizo más visibles y las agudizó. Sin embargo, esta constatación no se ha traducido en una auto-interpelación del gobierno. El gobierno no ha sido capaz de comprender la realidad social que generan los problemas de alimentación y, por tanto, no problematiza las respuestas que ofrece para atender dichos problemas. Sigue afirmando que la solución a estas problemáticas radica en la solidaridad. Esto efectivamente lo muestran las ollas y merenderos, pero centralmente lo hacen ante el drama social y la ausencia del Estado, aspectos que tampoco interpelan al gobierno.

Lo señalado lleva a que hayan sido prácticamente inexistentes los apoyos a las ollas y merenderos, lo que ocurrirá recién un año después de iniciada la pandemia. Esto es visualizable en lo señalado por Rieiro et al. (2021), cuando analizan quienes son los donantes a las ollas y merenderos. El Estado figura en quinto lugar y tiende a concentrarse en cuatro departamentos del país, donde fueron desarrolladas estrategias de apoyo puntuales.

Además, a partir de su despliegue discursivo, el gobierno levanta sospechas sobre quienes asisten a las ollas. El ex Subsecretario indicó la necesidad de tener registros en estas, dado que al empezar a controlar esta información, bajaría el número de personas que asisten. El registro lo considera relevante entendiendo que es preciso cuidar que realmente esté concurriendo gente que no recibe asistencia por otro lado⁸. Similar afirmación había realizado a un mes del inicio de la pandemia, indicando que a dos días de la recarga de la TUS, las ollas populares disminuyeron a la mitad en algunas zonas⁹. Asimismo, en agosto del 2020 quien fuera Director Nacional de Secretaría afirmó que seguramente había bajado la cantidad de ollas populares, debido a las medidas tomadas por el MIDES¹⁰.

Se trata de afirmaciones que llaman la atención. En noviembre el Presidente le encargó al MIDES la realización de un registro de ollas populares. En caso de existir el mismo, no es de conocimiento público. Es más, desde ese organismo fueron planteadas dificultades para realizarlo¹¹. No se conoce en base a qué información una autoridad

⁷ <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/castaingdebat-seis-dias-coronavirus-gente-haciendo-ollas-populares-pidiendo-comer.html>

⁸ <https://www.teledoce.com/programas/desayunos-informales/primer-manana/armando-castaingdebat-no-podemos-politizar-la-asistencia-alimenticia/>

⁹ <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/conferencia-castaingdebat-acuerdos>

¹⁰ <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-comida-solidaria-menos-ollas-populares-pero-aun-son-miles-los-que-necesitan-un-plato-de-comida-202082917230>

de gobierno, realiza esas afirmaciones en abril de este año y menos aún, del pasado. Otro aspecto, más que llamar la atención, genera profunda preocupación, dado que refiere a la construcción o no de legitimidad de la protección social. Las afirmaciones mencionadas no se sustentan en la legitimidad de la asistencia y del derecho a mínimos garantizados y sí lo hacen desde la sospecha de abuso de las personas receptoras de la asistencia y asistentes a las ollas. Resulta extraño aquello que les llama la atención y/o afirman. Dado que las personas recurren a las ollas, ante la ausencia de recursos para resolver necesidades básicas, es muy razonable que, al cobrar las transferencias, por unos días, las personas resuelven su alimentación en su hogar. Vale preguntarse, porque no se hace la misma reflexión pasados más días del cobro de la TUS o la canasta. La valoración de las prestaciones se realiza sin ninguna problematización sobre la calidad de las mismas y su capacidad para reducir la inseguridad. Nunca ingresa la insuficiencia de las prestaciones como explicación de la necesidad de recurrir a más de una de ellas.

Esas orientaciones se expresan en términos presupuestarios. La CEPAL (2020b), examina el esfuerzo fiscal de las medidas anunciadas en 17 países de América Latina y ubica a Uruguay en último lugar. Asimismo, analiza la suficiencia de las medidas, comparando los montos de las transferencias monetarias de emergencia, con las líneas de pobreza y pobreza extrema. Entre marzo y diciembre de 2020, en ningún país de la región, su monto promedio mensual era igual al valor de la línea de pobreza y en solamente 6 de 16 países bordeaba o superaba la línea de pobreza extrema. En Uruguay las transferencias no solamente no superaban esta última línea, sino que se ubicaba en el peor lugar. También lo hace en relación a la línea de pobreza. El gasto estimado en porcentaje del PIB en medidas no contributivas y de transferencias monetarias, en 28 países de América Latina y el Caribe, muestra que en Uruguay es del 0.14, estando entre los países con valores más bajos (CEPAL, 2021).

Discusión para Uruguay y más allá

Lo presentado hasta aquí, permite visualizar cuatro aspectos claves para problematizar la realidad uruguaya, pero también más allá de esta.

En primer lugar, destacar que la historia no niega a la política. Uruguay es de los países del continente con mayor desarrollo de mecanismos de protección social, asociados a la más amplia formalidad laboral. Más allá de la ‘dependencia de la trayectoria’ -y como fuera presentado-, las orientaciones de los gobiernos avanzan (o intentan

¹¹ <https://www.elobservador.com.uy/nota/gobierno-anuncio-apoyo-explicito-a-ollas-populares-pero-mas-de-un-mes-despues-no-lo-concreto-20214814440>



hacerlo) en sentidos diversos. Entre otros aspectos, la pandemia confirma los límites y las desigualdades que suponen recortar la protección y el bienestar en el mercado y la familia y la centralidad que el Estado -aún con sus limitaciones-, tiene en estos asuntos.

En Uruguay, el COVID y el gobierno, comienzan dentro de un régimen de bienestar, que amplió la actuación del Estado, con impactos (aunque insuficientes) en el mercado de trabajo, las políticas sectoriales y en las transferencias monetarias. El gobierno transforma estos resultados en datos, aislados de la acción del Estado, permanentemente cuestionado. Claramente esto no supondrá atender las desigualdades persistentes, y en cambio tenderá a un régimen de bienestar centralmente orientado al mercado, las familias y comunidades. Las consecuencias de estos procesos, nunca han supuesto la mejora del bienestar para las grandes mayorías.

En segundo lugar, la salida de la pobreza, se coloca centralmente en el trabajo, y para esto, la relevancia está en la reactivación económica. Esto no se debe al azar y sí a las orientaciones ideológicas del actual gobierno. Aún en el contexto de pandemia, la Ley de Presupuesto, indica que se busca dinamizar la actividad económica y así generar empleo en el sector privado. Para esto es necesario reducir el déficit fiscal y una trayectoria sostenible de las cuentas públicas (Poder Ejecutivo, 2020). Dirá Grassi (2018b) que la economía es un terreno ineludible de los problemas sociales, pero la política encauza y distribuye los beneficios y sacrificios. Esta distribución no es natural y supone consideraciones enteramente políticas, aunque se expresen en términos antipolíticos.

Esa apuesta se realiza sin análisis sobre las experiencias de crecimiento económico, que no se tradujeron en mejoras en el bienestar, ni del fracaso de las políticas que apostaron al 'derrame', ni las condiciones que deben tener los empleos para posibilitar vivir fuera de la pobreza. Tal como señala Grassi (2018a), los problemas de empleo son tratados centralmente como asuntos de la marcha de la economía. Se apuesta al trabajo sin hacerse cargo de quienes trabajan.

El tercer aspecto surge de la forma en que son anunciadas las respuestas públicas por parte del gobierno y amplificadas por los medios de comunicación. Las declaraciones públicas se centran en la cantidad de personas beneficiarias y en los montos totales invertidos o a invertir. Pero es necesario problematizar las respuestas, no solamente desde su existencia, sino también desde la señalada capacidad de la protección social. Reconociendo aquí la importancia para quienes las reciben, debe destacarse la mínima socialización de las respuestas a las necesidades que supone la pobreza. Contribuyendo

a negar esta discusión, se suma la sospecha de abuso por parte de las personas pobres. Los prejuicios en relación a estas parecen compartidos y confirmados por las autoridades, y por tanto también, los prejuicios que esto supone. Tal como señala Grassi (2018b), la asistencia ha estado acompañada de la preocupación por el abuso de quienes viven de la misma sin trabajar, y por tanto, el reclamo de control y de registros únicos de personas beneficiarias. Advierte en el gobierno de Mauricio Macri un aspecto también presente en Uruguay, y es una paulatina e imperceptible agudización de esta mirada:

Las intervenciones sociales del Estado vuelven a tener un papel decisivo, pero no en el desmontaje de las redes de seguridad, sino en el reforzamiento de una mirada individualista de la vida social, que se tiende como una capa oscura sobre las condiciones en que las mismas se generan, reproduciendo el supuesto de que todo depende del esfuerzo propio (Grassi, 2018b, p. 173).

El último aspecto a señalar surge también de la orientación del gobierno, que centra su apuesta en la libertad y la autonomía, entendidas básicamente en oposición al Estado. En la ley de Presupuesto se plantea un nuevo enfoque buscando empoderar a las personas y dotarlas de mayor libertad. Para esto debe buscarse la menor coerción posible del Estado y de las políticas sociales, visualizadas como generadoras de dependencia y asistencialismo (Poder Ejecutivo, 2020). La responsabilidad es de las personas que conocen las conductas a adoptar, siendo un asunto personal, no hacerlo. No son discutidas las desiguales condiciones para la libertad y la autonomía, ni la responsabilidad que le corresponde al Estado.

Esta orientación se mantiene aún en contextos de pandemia, incluso ante expresiones dramáticas. Volviendo a Grassi (2018a), dirá que el discurso público de quien fuera Presidente en Argentina, hace caso omiso a la realidad empírica. Esto no es improvisación, sino resultado de una elaborada estrategia que evita hablar de la realidad y de política, al tiempo que reafirma decir 'la verdad'. Una verdad en la que se puede (debe) creer, pero no habrá con qué probar, porque sus contenidos deben quedar fuera de la comunicación. (p.88).

Conclusiones

El nuevo gobierno uruguayo asume el 1 de marzo y de manera inmediata se declara la presencia de la pandemia en el país. Este artículo analizó las respuestas que el gobierno ha desarrollado en relación a la pandemia, en particular las orientadas a quienes viven en la pobreza. Esta -al igual que en el resto del continente-, ha aumentado, junto con los

problemas en el mercado de trabajo y la desigualdad. Esas respuestas se las visualiza como indicativas de la manera de comprender el acceso al bienestar y la protección social.

Se entiende que los problemas mencionados tienen que ver con la realidad generada por el COVID, pero también con las medidas adoptadas por el gobierno. Estas, anunciadas en varias oportunidades por las autoridades, instalan la imagen de respuesta permanente a la realidad. Avanzando más allá de los titulares, se observa que muchas demoran en implementarse, otras son por plazos mínimos y todas son tremendamente insuficientes. A la imagen de un gobierno respondiendo, se suma la idea de hacerlo de manera adecuada y suficiente.

Analizar las orientaciones de los gobiernos y sus expresiones en las políticas sociales es muy relevante para el Trabajo Social, a partir de la estrecha vinculación entre ambos. Como espacio de provisión de bienes y servicios, en el actual contexto, las políticas sociales tienden a debilitarse, desde el cuestionamiento al Estado. Esto ocurre en el momento en que aumentan las demandas a las respuestas públicas. Dada su ubicación profesional, el Trabajo Social es testigo de las peores expresiones de la crisis, con debilitados recursos para responder a la misma.

47

Pero las políticas sociales son también espacios de inserción profesional. A las tensiones indicadas, se suman las que surgen de las propias condiciones de trabajo. El cambio de gobierno, supone un rediseño de las políticas sociales, que también impacta en la continuidad o no del trabajo profesional y en sus condiciones. Esto puede generar efectos sobre las posibilidades de hacer oír la voz, redundando en la restricción de márgenes de acción. Es preciso tomar las condiciones en que se desarrolla el trabajo, no como un hecho externo al ejercicio profesional, sino como parte constitutiva del mismo. Desde esa doble circunstancia es preciso avanzar en la denuncia de las condiciones de vida, la insuficiencia de las respuestas implementadas y la denuncia de las condiciones de trabajo. Más allá de las acciones individuales, se trata de procesos esencialmente colectivos.

Es necesario que los y las trabajadores/as sociales, y más ampliamente la ciudadanía, recuerden que la canción que da nombre a este artículo, indica luego 'Yo te avisé y vos no me dejaste convencerte'. Esta es la realidad del gobierno uruguayo, claro que aquí, los costos de no dejarse convencer, son infinitamente más dramáticos, en tanto muchos de ellos, eran y son evitables.

Referencias bibliográficas

Bai, H., Carrasco, P., Dean, A. y Perazzo, I. (2020). *Los seguros de desempleo ante un mercado laboral en terapia intensiva*. <http://fcea.edu.uy/blog/4388-aportes-y-analisis-en-tiempos-de-coronavirus.html>

Brum, M. y Da Rosa, M. (2020). *Estimación del efecto de corto plazo de la covid – 19 en la pobreza en Uruguay*. <http://fcea.edu.uy/blog/4388-aportes-y-analisis-en-tiempos-de-coronavirus.html>

Bueno, N. y Preuss, L. (2020). Estado e protecao social no Cono Sul da América Latina: un panorama do século XXI. *Ciencias Sociais Unisinos*, 56(2), 155-163. <https://doi.org/10.4013/csu.2020.56.2.04>

Cantu, R. (2015). Depois das reformas: os regimes de protecao social latino-americanos na década de 2000. *Revista de Sociología e Política*, 23(56), 45-73. <https://doi.org/10.1590/1678-987315235603>

Comisión Económica para América Latina. (2020a). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID – 19*. Efectos económicos y sociales. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

Comisión Económica para América Latina. (2020b). *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID – 19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

Comisión Económica para América Latina. (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>

Danani, C. y Hintze, S. (2011). Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En C. Danani y S. Hintze (coord.), *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina 1990 – 2010* (pp.9–29). Universidad Nacional General Sarmiento.

De los Santos, D. y Fynn I. (2020). *Los límites a la informalidad en tiempos de distancia social*. <http://www.razonesypersonas.com/>

Grassi, E. (2018a). Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal. En E. Grassi y S. Hintze (coord.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp.57–119). Prometeo.

Grassi, E. (2018b). Transformación del trabajo y de las políticas sociales. En E. Grassi y S. Hintze (coord.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp.123–186). Prometeo.

Filgueira, F. (2015). Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (eds.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, (pp.49–84). CEPAL.

Instituto Nacional de Estadísticas. (2020). *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2019*. <https://www.ine.gub.uy/documents/>

Instituto Nacional de Estadísticas. (2021). *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2020*. <https://www.ine.gub.uy/documents/>

Martínez, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, políticas sociales y familias*. Editorial Universidad de Costa Rica.

Martínez, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2016). Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación. En E. De Pino y M. J. Rubio Lara (dirs.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (pp.200–220). Tecnos.

Midaglia, C. y Antía, F. (2017). *Bienestar y Protección social en América Latina. Abordajes conceptuales y metodológicos para el MERCOSUR*. Instituto Social del MERCOSUR.

Poder Ejecutivo. (2020). *Presupuesto Nacional 2020 – 2024*. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas>

Rieiro, A., Castro, D., Pena, D., Veas, R. y Zino, C. (2021). *Entramados comunitarios y solidarios para sostener la vida frente a la pandemia. Ollas y merenderos populares en Uruguay 2020*. <https://cienciassociales.edu.uy/noticias/entramados-comunitarios-y-solidarios-para-sostener-la-vida-frente-a-la-pandemia/>

Salas, G. y Vigorito, A. (2021). *Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones*. <http://www.iecon.ccee.edu.uy/>

Sátyro, N., Freitas, R., Zanetti, D. y Barbosa, P. (2019). Comparando políticas sociais em governos de esquerda. *Cadernos CRH*, 32(85), 125-148. Doi: 10.9771/ccrh.v32i85.24429

Agradecimientos

El artículo forma parte de una investigación llamada “Orientaciones y expresiones programáticas de la política asistencial en el Uruguay actual”(2020-2021), que se desarrolla en el marco de la Dedicación Total, con sede en el Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Biografía de la autora

Ximena Baráibar Ribero es Asistente Social por la Universidad de la República, Magíster en Servicio Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro y Universidad de la República y Doctora en Ciencias Sociales con mención en Trabajo Social por la Universidad de la República. Es docente e investigadora en Régimen de Dedicación Total en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad de la República. Co - Coordinadora del Área en Políticas Sociales y del Diploma de Especialización en Políticas Sociales del Departamento de Trabajo Social. Investigadora Activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

50

Correo electrónico: ximena.baraibar@cienciassociales.edu.uy

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9998-5000>

Website Investigadores – SNI: <https://sni.org.uy/investigadores/>

