

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Políticas de atención a la pobreza en Uruguay en el
contexto de pandemia por COVID-19

Florencia Acerenza Hamilton
Tutora: Ximena Baráibar

2021

| | |
|--|----------------|
| <u>Carátula.....</u> | <u>p.1</u> |
| <u>Índice.....</u> | <u>p.2</u> |
| <u>Introducción.....</u> | <u>p.3-4</u> |
| <u>Fundamentación.....</u> | <u>p.4-5</u> |
| <u>Objetivos.....</u> | <u>p.5</u> |
| <u>Metodología.....</u> | <u>p.5</u> |
| <u>Estructura de la monografía.....</u> | <u>p.6</u> |
| <u>Capítulo 1: Políticas sociales, asistenciales, pobreza y bienestar.....</u> | <u>p.7-14</u> |
| 1.1: La política social y la política social asistencial..... | p.7-10 |
| 1.2: La pobreza como concepto y las formas de medirla..... | p.10 |
| 1.3: Bienestar, protección social y su configuración en Uruguay..... | p.11-14 |
| <u>Capítulo 2: Políticas sociales de atención a la pobreza en el Uruguay pre-pandemia.</u> | |
| <u>Conociendo el punto de partida.....</u> | <u>p.15-19</u> |
| <u>Capítulo 3: Políticas sociales implementadas en respuesta a los efectos del COVID-19 sobre la pobreza. Presentación y discusión sobre las mismas.....</u> | <u>p.20-41</u> |
| 3.1: El impacto del COVID-19 en la pobreza en la región y en el Uruguay. Cifras para analizar el panorama actual..... | p.20-25 |
| 3.2: El nuevo gobierno y las políticas sociales implementadas en respuesta a los efectos del COVID-19 sobre la pobreza. Caracterización y análisis..... | p.25-36 |
| 3.3: Iniciativas comunitarias y de la sociedad civil para enfrentar los efectos del COVID-19 sobre la pobreza..... | p.37-42 |
| <u>Reflexiones finales.....</u> | <u>p.43-48</u> |
| <u>Bibliografía.....</u> | <u>p.49-52</u> |
| <u>Fuentes documentales.....</u> | <u>p.52-55</u> |
| <u>Anexos.....</u> | <u>p.56</u> |

Introducción:

El presente trabajo constituye la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República. El tema planteado para la misma es el siguiente: *“Políticas de atención a la pobreza en Uruguay en el contexto de la crisis socioeconómica y sanitaria generada por la propagación de la enfermedad producida por COVID-19”*.

En el contexto actual asistimos a una crisis sanitaria que ha afectado, en mayor o menor medida, a los países del mundo. El día 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró a la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19), producida por el virus SARS-COV-2, como una emergencia sanitaria de alcance internacional (World Health Organization, 2020). Esta crisis, no es una crisis sanitaria únicamente, sino que ha impactado a nivel económico, político y social.

Entre las consecuencias más visibles en América Latina y el Caribe, nos encontramos con que se han multiplicado el desempleo, los seguros de paro y el trabajo remoto, así como han aumentado la pobreza y la extrema pobreza en la región. Esto se da en un contexto de niveles elevados de informalidad laboral y bajo crecimiento económico, en un continente marcado por la desigualdad y la pobreza estructural (CEPAL, 2021).

Uruguay, inserto en este contexto, ha sufrido un impacto en su economía y, para los objetivos de esta investigación, es relevante la repercusión del virus en el mercado laboral. La tasa de desempleo ha aumentado, así como los subsidios por desempleo, todo lo cual repercute de manera negativa sobre los ingresos de las personas. Tras la llegada del COVID-19, estudios como el de Brum y Da Rosa (2020) estimaron que más de cien mil personas caerían por debajo de la línea de pobreza en Uruguay. Según el INE, la cantidad de personas bajo la línea de pobreza para 2020 se ubicó en 11,6% (INE, 2021a) y aunque el Instituto advierte que al cambiar la metodología (aplicación telefónica) los datos no son estrictamente comparables, cabe destacar que para el año 2019 la cantidad de personas bajo la línea de pobreza se ubicaba en 8,8% (INE, 2020), lo cual da cuenta de un aumento en el sentido pronosticado por los autores.

En el contexto de la pandemia, las y los dirigentes políticos de los distintos países han adoptado diferentes medidas para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales del COVID-19. En relación al caso uruguayo, y con el comienzo de un nuevo periodo de gobierno nacional, esta monografía busca conocer la oferta institucional y las estrategias desarrolladas en materia de protección social para atender las necesidades de la población en situación de pobreza, cuya vulnerabilidad se agudiza en este contexto. Luego de conocer dichas políticas, es necesario caracterizarlas: determinar a qué población y a qué necesidades están dirigidas y analizar qué fortalezas y debilidades pueden tener las mismas.

En términos de Danani (2013) esto último implica problematizar la *capacidad de protección* de las políticas sociales, es decir el “...alcance cuanti-cualitativo de la satisfacción de necesidades que adquieren las prestaciones y servicios...”, en relación a la calidad y mecanismos de acceso a las mismas, la población comprendida y el alcance de la cobertura (p.148). Además, supone analizar los contenidos que están por detrás de la política en sí, que le dan sustento y legitimidad, por lo que se intentará reflexionar sobre la inspiración o las concepciones que están por detrás de las mismas.

Por último, se mencionan estrategias que surgen desde la comunidad para hacer frente a las consecuencias económicas de la pandemia y su vínculo con la oferta institucional.

Fundamentación:

Se considera que el tema planteado para esta monografía final de grado permite abordar los temas centrales estudiados en los cursos y la práctica pre-profesional de la Licenciatura en Trabajo Social.

En primer lugar, se refiere a las manifestaciones de la cuestión social en la actualidad, en particular a la flexibilización del mundo del trabajo y la precarización que se deriva de esto. En este contexto, las modalidades de trabajo incluyen el trabajo a término, part-time, free-lance y otras formas de contratación inestables y desprotegidas que generan una masa precarizada de trabajadores, cuya vulnerabilidad aumenta en el contexto actual, ya que estas fuentes laborales se ven rápidamente afectadas con el cierre al público de las empresas.

En segundo lugar, este trabajo se centra en la problematización de las políticas de atención a la pobreza, lo cual es muy pertinente si entendemos que al Trabajo Social no sólo le compete la implementación de las políticas sociales sino también su problematización y la creación de nuevas alternativas a través de la investigación. Esto, en el contexto de crisis actual, se vuelve aún más necesario.

Objetivos:

Los objetivos que persigue la presente investigación son los siguientes:

Objetivo general:

Problematizar sobre las respuestas del gobierno nacional para la atención a la pobreza en el contexto de pandemia por COVID-19 en el Uruguay durante el año 2020 y primer semestre del año 2021.

Objetivos específicos:

- Caracterizar los impactos económicos y sociales del COVID-19, fundamentalmente en lo que refiere al acceso a ingresos.
- Conocer y caracterizar las políticas sociales para población en situación de pobreza desarrolladas en el marco de la pandemia.
- Reflexionar sobre la capacidad de estas políticas de responder a las necesidades de la población en situación de pobreza en el contexto actual.
- Indagar sobre estrategias no institucionales o comunitarias de respuesta a la pobreza en este contexto.

Metodología:

Para el abordaje del tema en cuestión se utilizan las siguientes herramientas:

- Revisión de material teórico sobre: conceptualización y abordajes de la protección social y la pobreza, relevamientos de datos sobre la crisis socioeconómica y sanitaria actual en relación a la pobreza, así como investigaciones sobre otros escenarios de crisis y las políticas sociales que se han aplicado.
- Relevamiento de información sobre las respuestas institucionales y no institucionales a la pobreza, en base a información de prensa, sitios institucionales, entre otros.

Estructura de la monografía:

El presente documento consta de cuatro capítulos. El primero, titulado *“Políticas sociales asistenciales, pobreza y bienestar”* aborda conceptualmente las políticas sociales, haciendo foco en las políticas sociales asistenciales, y vincula a las mismas con la provisión de bienestar y el abordaje a la pobreza. El segundo capítulo, titulado *“Políticas sociales de atención a la pobreza en el Uruguay pre-pandemia. Conociendo el punto de partida”*, presenta las políticas sociales de atención a la pobreza desarrolladas durante los gobiernos del Frente Amplio y algunos datos de la realidad social y económica del país, para contextualizar el marco en el cual asume el nuevo gobierno e irrumpe la pandemia. El tercer capítulo, titulado *“Políticas sociales implementadas en respuesta a los efectos del COVID-19 sobre la pobreza. Presentación y discusión sobre las mismas”*, aborda el período que comienza en marzo, donde asume la coalición liderada por Lacalle Pou y apenas unas semanas después se desata la pandemia. Se presentan las medidas desarrolladas por dicho gobierno para hacer frente a la pobreza, y se discute y reflexiona sobre estas políticas. Por último, el cuarto capítulo se destina a las reflexiones finales de la monografía.

❑ Capítulo 1: Políticas sociales asistenciales, pobreza y bienestar:

Para definir la intervención en “...lo social...” es necesario partir del concepto de cuestión social. En términos de Castel (1995) este es un fenómeno que expresa una contradicción, “...una *aporía fundamental*...” en el seno de la sociedad, que pone en juego su capacidad para “...existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia.” (p. 16-17). Se trata de fenómenos que ponen en riesgo la continuidad del modelo económico y del sistema político al hacer visible la contradicción (esa *aporía fundamental*) entre la desigualdad perpetuada por el primero y los derechos consagrados por el segundo en tanto ciudadanos (Castel, 1995, p.17).

Los fenómenos identificados como problemáticos (o expresiones de la cuestión social) mutan de una sociedad a otra e incluso en una misma sociedad a lo largo del tiempo. Entre ellos encontramos a la pobreza. Estos fenómenos, por su complejidad, ya no pueden ser resueltos por la caridad y la filantropía y se vuelven objetos de intervención por parte del Estado, en un intento por mantener la cohesión social. La forma en la que el Estado interviene sobre los mismos también difiere de una sociedad a otra, es decir, que varían las respuestas institucionales a la cuestión social. Ambos aspectos definen sociedades más o menos desiguales, más o menos incluyentes, y determinan las relaciones sociales (Castel, 1995, p.17).

A fines del siglo XIX se propone de forma explícita la intervención del Estado en “...lo social...”, entendiéndolo a éste como un espacio entre el espacio político y el económico que permitía, a través de la intervención sistemática desde un conjunto de dispositivos, “...restaurar o establecer vínculos que no obedecían a una lógica estrictamente económica ni a una jurisdicción estrictamente política.” (Castel, 1995, p.17).

1.1: La política social y la política social asistencial:

La intervención en “...lo social...” se desarrolla, en el marco de la política pública, a través de la política social. La misma refiere a un “...campo de intervenciones estatales que (...) tienen en común el actuar sobre las condiciones de vida y de reproducción de la vida de

la población...” (Danani, 2017, p.29) mediante acciones en áreas como la educación y la salud, a través de las cuales el Estado “...*incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o —aún solo posibilitando— sus condiciones de vida.*” (Montagut, 2009, p. 15). Por “...*las políticas sociales...*”, se entiende a las intervenciones específicas del Estado en las distintas áreas (Danani, 2017, p.33).

El Estado desarrolla estas intervenciones con el fin de asegurar a la población contra situaciones que ponen en riesgo la reproducción social y los procesos de socialización (Soldano y Andrenacci, 2009, en Baraibar, 2015, p.135). Es así que la forma en la que se configura la política social en un Estado determinado, expresa en qué medida se reconocen las necesidades de sus miembros y demuestran su capacidad de protección hacia los mismos (Grassi, 2003 en Danani, 2017, p. 36). Tanto la medida en la que se socializan las necesidades como la calidad de los *satisfactores*, definen la forma en la que una sociedad resuelve su propia reproducción (Grassi, 2008 en Baraibar, 2015, p. 135). A su vez, las necesidades identificadas como objeto de la intervención, demarcan el ámbito de responsabilidad del Estado, es decir, los problemas sociales que asume y los sujetos a los cuales se dirigen sus intervenciones, así como los recursos movilizados por el mismo para tal fin (Grassi, 2008 en Baraibar, 2015, p. 135).

El reconocimiento a estas necesidades sociales se apoya sobre nociones de justicia, valores, derechos y obligaciones, que maneja una determinada sociedad y que forman parte de sus instituciones (Montagut, 2009, p. 22-23). Esto implica un componente político-ideológico, tal es así que Grassi (2009) define a la política social como “...*la forma política de la cuestión social...*” y a las políticas sociales como la forma en la que ésta se materializa (Grassi, 2003 en Danani, 2017, p.32).

El Estado interviene mediante la política social en tres campos: el trabajo, los servicios universales y la política asistencial (Soldano y Andrenacci, 2005 en Baraibar, 2015, p.135). Sobre esta última hace foco la investigación. La política asistencial, según Andrenacci (2009), refiere a las acciones que desarrolla el Estado para proteger a los sectores sociales que no acceden a la protección social a través de ingresos (participando del mercado de trabajo) o cuyo acceso a servicios públicos es restringido (Andrenacci, 2009 en Baraibar, 2015, p. 135).

La política social asistencial tiene la particularidad de estar dirigida específicamente a la intervención sobre la pobreza, no como un aspecto colateral sobre el cual repercute, sino tomando a las personas en situación de pobreza como el sujeto de su intervención (Arias, 2012, en Baraibar, 2014, p.1). Toda política social asistencial, sea cual sea su forma, reconoce la existencia de poblaciones en riesgo de *desafiliación*, a los cuales la sociedad atiende y sostiene, a través de prácticas institucionalizadas, es decir, prácticas que van más allá de la solidaridad anclada en la pertenencia a una familia o una comunidad y que por lo tanto protegen al sujeto que no está afiliado a las mismas (Castel, 1995, p.29, p.53).

Según Danani (2017) en la definición de la política social y específicamente de la política social asistencial, entran en juego concepciones sobre la necesidad y sobre el trabajo. Esto es así porque el trabajo, en las sociedades capitalistas, se constituye como “...*matriz de las condiciones de vida...*” (p.29) en la medida en que determina los medios con los que cuentan las personas (y la sociedad) para la satisfacción de sus necesidades, es decir, las “...*condiciones de acceso al consumo...*” (p.36). Por este motivo, en las sociedades capitalistas el factor fundamental de riesgo es la dependencia de los individuos de sus ingresos laborales (Navarro Ruvalcaba, 2005 en Danani, 2017, p.29).

El trabajo cumple además un papel central en la producción de subjetividades y los procesos identitarios (Danani, 2017, p.30). En este marco el trabajo no debe ser entendido desde el punto de vista técnico sino “...*como un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social...*”, que inserta al individuo en redes de sociabilidad y lo protege contra riesgos (Castel, 1995, p.13). Al no acceder al trabajo o conseguir un trabajo precario, el individuo se desafilia de dichas redes y protecciones, pasa a encontrarse en una situación de vulnerabilidad marcada por la incertidumbre, la inestabilidad y la inseguridad, donde no cuenta con *soportes* sobre los cuales sostener su existencia en sociedad; es allí donde entra en juego la asistencia (Castel, 1995).

En este sentido, mientras que la política laboral actúa de forma directa sobre la relación capital-trabajo (regulando el uso y la venta de la fuerza de trabajo y afectando la distribución primaria del ingreso, por ejemplo, mediante el establecimiento del salario

mínimo), la política social actúa de forma directa sobre las condiciones de vida y de reproducción de vida de las personas (afectando la distribución secundaria del ingreso e incidiendo sobre la distribución de la riqueza) (Danani, 2017, p.31-32).

1.2: La pobreza como concepto y las formas de medirla:

La pobreza es un fenómeno complejo que es conceptualizado y medido de forma distinta a la interna de las Ciencias Sociales. Spicker (1999) identificó once definiciones del término: “...*necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable*” (Spicker, 1999 en Feres y Mancero, 2000, p.9).

Cada una de estas definiciones pone el acento en un aspecto de la situación de pobreza, pero puede considerarse que tienen en común el hacer referencia a las necesidades de las personas para vivir una vida tolerable, y que esto tiene que ver con aspectos como el acceso a la salud, al trabajo, la educación, el ejercicio de la ciudadanía, la participación en la comunidad, el respeto por los derechos humanos y un nivel de vida suficiente (PNUD, 1997 en Feres y Mancero, 2000, p.9).

En cuanto a la medición de este fenómeno, existe también una diversidad de instrumentos e índices que hacen referencia a la calidad de vida y al nivel de vida (Feres y Mancero, 2000, p.7). El método de las “*necesidades básicas insatisfechas*” aborda a la pobreza desde el enfoque de las necesidades, detectando si los individuos logran o no satisfacerlas, más allá de si lo hacen por sí mismos, a través de su ingreso, o si lo consiguen a partir de prestaciones del Estado. Por otro lado, el método de la “*línea de pobreza*” se centra en el ingreso disponible y la capacidad de consumo, entendiendo que son pobres aquellas personas que no pueden adquirir en el mercado lo necesario para un nivel de vida mínimo. Éste último es el más fácil de medir y está vinculado a los estudios económicos (Feres y Mancero, 2000, p.10). Para esta monografía se pone el foco en este último método precisamente por estas ventajas y porque además es la forma en la que el Instituto Nacional de Estadística mide la pobreza.

1.3: Bienestar, protección social y su configuración en Uruguay:

En palabras de Castel (2004) las protecciones sociales “...‘cubren’ contra los principales riesgos capaces de entrañar una degradación de la situación de los individuos, como la enfermedad, el accidente, la vejez empobrecida...” (Castel, 2004, p.11). La seguridad social se refiere a contar con sistemas de protecciones sociales, es decir, prestaciones y servicios brindados por el Estado para *asegurar* a la población contra los riesgos (sistemas de educación, salud, sistemas de protección para la vejez, la discapacidad, entre otras).

La inseguridad social es la contracara de la protección social; es la amenaza de que los sistemas de seguridad, por más completos que sean, pueden fallar o no cubrir contra determinados riesgos, y quienes viven de su trabajo (es decir, quienes no están asegurados contra los riesgos por no poseer propiedad privada) viven en la incertidumbre de no tener herramientas para enfrentar su situación en el presente ni mucho menos para planificar a futuro, al estar luchando por su supervivencia (Castel, 2004, p.40). La protección social viene a solucionar esto, dotando a quienes no cuentan con propiedad privada de un equivalente, que actúe como “seguro”, por ejemplo la legislación referida al empleo (trabajo protegido) o la jubilación (derecho adquirido a través del trabajo) (Castel, 2004, p.41-44).

Existen distintos modelos de política social, o lo que es lo mismo, distintas configuraciones a nivel macro de la intervención social del Estado, que pueden asociarse a diferentes momentos históricos. Estas configuraciones refieren a los modos de reproducción de la vida social y los límites de la mercantilización, así como los sujetos que son objeto de la intervención estatal (Danani, 2017, p.40). El Estado Social o Estado de Bienestar es una de estas configuraciones, que históricamente surgió al mismo tiempo que aumentaron las protecciones sociales, justamente porque su objetivo es actuar como “...un reductor de riesgos...” (Castel, 2004, p.44) logrando garantizar el desarrollo socioeconómico al mantener la cohesión social (Castel, 2004, p.55).

La noción de Estado de Bienestar se utiliza para hacer referencia a la forma en la que se organizó la protección social en los países desarrollados entre las décadas de los treinta y los sesenta (Antía, 2008, p.109). En el caso de América Latina, la noción de Estado Social es más adecuada para abarcar las diferentes experiencias de los distintos países de la región, que

tuvieron trayectorias distintas en cuanto al comienzo, tamaño y características de los sistemas de protección, entre los años treinta y los ochenta (Antía, 2008, p.200). También es posible referirse a estos últimos como “*regímenes de políticas sociales*” entendidos como “...*el paquete de políticas provistas por el Estado para proteger a los ciudadanos de la pobreza y redistribuir ingresos y oportunidades*” (Pribble, 2011 en Antía, 2008, p. 200).

Antía (2008) diferencia dos grandes grupos según la forma en que los países de la región articularon al Estado, el mercado y las familias en materia de provisión de bienestar. Por un lado, en Uruguay, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México, el Estado tuvo un rol protagónico en materia de protección, aunque las políticas sociales “...*presentan un alto nivel de segmentación y de presencia del mercado.*” (Antía, 2008, p.200). Por otro lado, en Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Honduras, Panamá, Perú, Nicaragua y Paraguay, las familias ocuparon un rol central en la provisión de bienestar, frente a la falta de respuestas por parte del Estado (Antía, 2008, p.200).

Uruguay se ubica dentro de la categoría de los pioneros (Mesa-Lago, 1986, p. 133-136 en Antía, 2008, p.202) que establecieron dichos regímenes entre la década de los años veinte y treinta, con el mayor desarrollo y cobertura de la región aunque con niveles altos de estratificación. El país implementó, ya desde las primeras décadas del siglo XX, un sistema de asistencia y seguridad social de gran cobertura (Filgueira, 2007 en Midaglia, Castillo y Fuentes, 2010). Las políticas de corte universal, en el ámbito educativo y la salud, estuvieron acompañadas de políticas asistenciales que atendían situaciones específicas (discapacidad, tercera edad) y en su conjunto la red de protección social logró generar niveles de integración y de reducción de la desigualdad que se destacaron en la región (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2010). Sin embargo, Filgueira (1998, 2005) caracteriza a Uruguay, Chile y Argentina como regímenes de políticas sociales de tipo universal estratificado, donde la mayor parte de la población accedía a la salud y la educación, pero la seguridad social excluía a los trabajadores informales (al estar ligada al empleo formal) y era de corte segmentado (según la ocupación). (Filgueira, 2005 en Antía, 2008, p. 203).

El Estado Social o de Bienestar desarrolló una *política del trabajo* que tuvo como pilares la regulación de las condiciones del empleo a través de la legislación específica, el

fomento del pleno empleo, la obligatoriedad de la seguridad social y la regulación de sus condiciones (Soldano y Andrenacci, 2005, p.36). A su vez, desarrolló una política de servicios universales, destacándose la salud, la educación y los servicios básicos (vivienda, transporte, comunicaciones), asegurando mínimos estándares de vida para la población. Estos dos pilares estuvieron acompañados de un tercero, la política asistencial, que aseguró la transferencia de bienes y servicios para sectores no absorbidos (o absorbidos de forma irregular) por el mercado laboral, lo que actualmente consideraríamos sectores en situación de pobreza (Soldano y Andrenacci, 2005).

Durante la segunda mitad de los años 70', bajo dictaduras militares, y los años 80' con la vuelta a la democracia, el Estado Social o Estado de Bienestar entró en crisis, y con ello cambió la orientación de las políticas sociales y los modos de integración social (Soldano y Andrenacci, 2005). En este contexto, se realizaron reformas donde la intervención del Estado en lo social se restringió y se acotó el gasto en prestaciones sociales, redefiniendo a las poblaciones beneficiarias y revisando la forma gestión (Soldano y Andrenacci, 2005) *“...con reformas orientadas a disminuir la inflación y fomentar el crecimiento económico, pero que desatendieron el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso”* bajo el supuesto de que el propio crecimiento generaría menor desigualdad (Cecchini y Martínez, 2011, p.31).

En cuanto al trabajo, se tendió a una desregulación y mayor flexibilización de sus condiciones (Soldano y Andrenacci, 2005) y a la individualización y descolectivización, contraria a la organización sindical y estandarización de las condiciones de empleo (Castel, 2004, p. 60), todo lo cual repercutió en la generalización de la desprotección del trabajo y la precarización del empleo (Grassi, 2013, p.14). Se tendió a una remercantilización de la protección social, empujando a los individuos a resolver los riesgos sociales en el mercado laboral o de consumo. De esta forma, se impuso un *“...desenganche entre empleo formal y protección social...”* (Soldano y Andrenacci, 2005, p.18).

Pese a la importancia de las políticas laborales, la intervención social del Estado se ha limitado a la esfera socio asistencial, interviniendo sobre los efectos de la precariedad laboral, -como el desempleo de larga duración-, pero no sobre sus causas, que tienen que ver con la

escasez de trabajo digno y protegido. (Vecinday y Bentura, 2019, p.34-35). La institucionalización de la asistencia mediante la creación de organismos como el MIDES, puede entenderse como una expresión de esta separación, donde la cuestión social se asocia a la pobreza y no así a los problemas del trabajo (políticas sociolaborales) (Vecinday y Bentura, 2019, p.38).

Es así que la política social, que brindaba protección a través del empleo formal e instituciones universales, pasa a desarrollar programas específicos, focalizados, de corte asistencial y enfocados en la lucha contra la pobreza, desligada de una preocupación por el mercado laboral (Soldano y Andrenacci, 2005) y de una referencia a aspectos estructurales (D'Amico, 2015). De esta forma, se concibe a la pobreza como un asunto a resolver a través de las políticas sociales y no a través de la política económica (Grassi, 2013). Es decir, que se pone el foco sobre aquellas personas que no logran insertarse al mercado laboral en el mercado de trabajo (condiciones de vida, pobreza e indigencia) y no se pone el foco en las condiciones de trabajo que generan dichas condiciones de vida (el desempleo y la informalidad) (D'Amico, 2015).

Según Danani (2017) las políticas sociales impulsadas en este ciclo empeoraron las condiciones de vida de la mayoría de la población, en la medida en que afectaron de forma regresiva la distribución del ingreso y restringieron el acceso a bienes y servicios (p.34).

Capítulo 2: Políticas sociales de atención a la pobreza en el Uruguay pre-pandemia. Conociendo el punto de partida:

A comienzos del siglo XXI se ubica en América Latina un ascenso de gobiernos progresistas, lo cual se denominó como un “*giro a la izquierda*” que se vio reflejado en 11 de los 20 países de la región con gobiernos elegidos democráticamente, entre los cuales se encuentran Chile, Argentina, Ecuador, Bolivia y Uruguay (Uribe, 2018). En este período fueron centrales en la agenda de las políticas públicas los temas como la disminución de la pobreza y la desigualdad, la universalidad de la protección social, la redistribución y la inclusión (Uribe, 2018, p.107).

Este giro a la izquierda suele explicarse por las crisis económicas que surgieron en la región tras las políticas implementadas en los años 80’ y la reintroducción en la agenda pública de la necesidad de protección social, frente a situaciones de vulnerabilidad asociadas a los nuevos riesgos sociales derivados de las transformaciones del capitalismo post-industrial (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2010; Midaglia y Antía, 2011).

Estos gobiernos buscaron revertir las tendencias de dichas políticas públicas que estaban centradas en el mercado y que prevalecieron entre los años 80’ y 90’ mediante el fortalecimiento del papel del Estado en materia de política social, desarrollando programas sociales con carácter más redistributivo que los instaurados por las reformas neoliberales y aumentando la regulación económica (Uribe, 2018).

En Uruguay, hacia el año 2002 se gestó una crisis económica que dejó a más de un tercio de la población en situación de pobreza, marcada por dificultades en el mercado laboral y por un endeudamiento público importante (Midaglia y Antía, 2011, p.25-26). Un 40% de la población se encontraba en situación de pobreza y un 4,7% en la indigencia (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2010). Midaglia y Antía (2011) plantean que hacia 2005 comenzó un período de recuperación económica, aunque persistían las debilidades mencionadas anteriormente. En este contexto, en Marzo del año 2005 asume por primera vez el Frente

Amplio, una coalición de izquierda próxima a una concepción política socialdemócrata¹, que obtuvo mayorías parlamentarias en ambas cámaras, lo cual le permitió sancionar leyes sin mayores problemas. Este partido político se mantuvo en el poder hasta el 1 de marzo de 2020.

El mismo promovió desde sus inicios una agenda social que pretendía buscar respuestas para los sectores empobrecidos y atender las demandas de los sindicatos, a partir de reformas en el campo de la asistencia social, las relaciones laborales y la salud, volviendo a ubicar al Estado como un actor fundamental en el suministro y la regulación de las prestaciones sociales. El aumento de la intervención estatal en el ámbito social no supuso, sin embargo, la eliminación de la participación del mercado en la provisión de bienestar y de la sociedad civil en la ejecución de las políticas sociales. Por el contrario, se mantuvo el modelo híbrido de Bienestar que se desplegó en los 90', aunque con mayor intervención del Estado (Midaglia y Antía, 2011).

Las políticas sociales desarrolladas en este período tienen como características el anclaje territorial, descentralizado y con participación de la comunidad, así como una focalización en la pobreza, con un abordaje de la protección social que pasa del trabajador y su inscripción en el empleo formal a poblaciones vulnerables que no acceden al empleo. Como marco general, estas políticas responden a un tipo de programa que adquirió centralidad y que se viene implementando en la región en las últimas décadas del siglo XX: los programas de combate a la pobreza bajo la modalidad de Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2010, p.168). Se trata de políticas sociales que se basan en transferencias monetarias para los hogares pobres, que establecen como contrapartida controles de salud, asistencia a establecimientos educativos, y participación en actividades comunitarias (CEPAL, 2006, en Midaglia y Antía, 2011, p. 28). Se apoyan en el entendido de que, con apoyo económico, formación para el empleo y salud, es posible superar la situación de pobreza.

Otro eje común al tratamiento de la pobreza en la región entre los años 90' y los primeros años del siglo XXI, es la creación de Ministerios de Desarrollo Social o

¹ La concepción política socialdemócrata se caracteriza por un fuerte apoyo de los sindicatos y las clases medias (Uribe, 2018)

Planificación Social, es decir instituciones estatales especializadas en lo social, que centralizaban este nuevo tipo de política social (pasando de un abordaje coyuntural a uno relativamente permanente) así como la atención a la población en situación de pobreza y sectores vulnerables (diferenciados por género, edad o ascendencia étnico-racial). (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2010, p.126).

Como un hito fundamental en la primera gestión del Frente Amplio, se destaca la creación, el 21 de Marzo de 2005, del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a partir de la Ley 17.866, que le otorga como competencia la coordinación de las políticas sociales, abarcando todo el proceso, desde la formulación a la ejecución y evaluación de las mismas (Midaglia y Castillo, 2010, p.5). A su vez, dicha Ley establecía que el Ministerio debía coordinar acciones y programas junto al Poder Ejecutivo para “...*garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación*” (Midaglia y Castillo, 2010, p.144). A este Ministerio se le asignó la implementación del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), posteriormente la coordinación del Plan Equidad, y como eje transversal la coordinación y articulación de las políticas sociales (Midaglia y Antía, 2011, p.30).

El PANES se implementó en el marco de las políticas de combate a la pobreza. El mismo fue un plan de emergencia, focalizado y de corto plazo (2005-2007) que brindó transferencias monetarias mensuales a los hogares de más bajos ingresos, bajo el nombre de “*Ingreso Ciudadano*”, y transferencias a través de una “*Tarjeta Alimentaria*” a aquellos hogares de bajos ingresos con niños a cargo o mujeres embarazadas. Como contrapartida, exigía la participación en programas de capacitación y la participación en la comunidad, pero su cumplimiento casi no fue controlado, por lo que el componente de condicionamiento no fue fuerte en el caso de esta política de transferencia (Midaglia y Antía, 2011, p.28).

Poniendo foco en sus resultados, el plan llegó a 83 mil beneficiarios, 74 mil de los cuales percibían Ingreso Ciudadano, mientras que los restantes participaban de actividades de capacitación. Es así que se consideró que logró la cobertura esperada (Midaglia y Antía, 2011, p.29). En cuanto al presupuesto, supuso un gasto de 100 millones de dólares anuales

aproximadamente, es decir un 0,6% del PBI (Arim y Vigorito, 2009, p.7, en Midaglia y Antía, 2011, p.29).

Luego de culminado el PANES, se implementó en 2008 el Plan de Equidad (PE), un plan permanente de lucha contra la pobreza y de reducción de la desigualdad, gestionado por el MIDES. El mismo permitió desarrollar “...*formatos de protección distintos y complementarios a los derivados del empleo*” (Midaglia y Antía, 2011, p.38) e implicó una reforma del régimen de Asignaciones Familiares (AFAM-PE) para la atención a la pobreza en la infancia y adolescencia (Ley 18.227, 2008 en BPS, 2020) que definió como público objetivo a los hogares con menores de 18 años bajo la línea de pobreza, así como a niños, niñas y adolescentes en sistemas de protección, y aumentó el monto de la prestación para un mayor impacto. Como contrapartida, se estableció la asistencia de los menores a centros educativos (Midaglia y Antía, 2011, p.29; Ley N°18.227, 2008 en BPS, 2020).

También se volvieron a implementar las transferencias de alimentos dirigidas a la población en extrema pobreza mediante el Programa Tarjeta Uruguay Social (TUS), que otorga una recarga mensual en una tarjeta electrónica para compra de alimentos y artículos de primera necesidad a hogares en situación de vulnerabilidad extrema, con o sin hijos a cargo (MIDES, 2021a). Por otra parte, el Plan de Equidad también incluye la atención a la vejez (flexibilizando los requisitos para acceder a pensiones por vejez y estableciendo pensiones asistenciales) y la atención a la población desempleada (mediante programas de trabajo protegido) (Midaglia y Antía, 2011, p.29).

En el año 2010 asume nuevamente el Frente Amplio, lo cual le permitió continuar ampliando la política asistencial. Así, se desarrollaron en 2012 nuevos Programas focalizados, con un enfoque territorial y de proximidad, “...*los denominados Programas Prioritarios: Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red.*”, que acercaban a sus distintas poblaciones objetivo a las prestaciones del Estado y promovían la inserción laboral (Baraibar, 2014, p.2). En el año 2015 la fuerza política vuelve a ser electa (con la re-elección de Tabaré Vazquez) y ese mismo año se promulga la Ley 19.353 que establece el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), una política de corte universal que se destaca en dicho período de gobierno (IMPO, 2015).

A lo largo de los tres períodos de gobierno también se llevaron a cabo reformas en el plano laboral (reinstalación de los Consejos de Salarios y ampliación a otros sectores, mayor fiscalización y regulación en las relaciones laborales, aumento del salario mínimo nacional) y en el plano de la salud (creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), -que articula a los servicios de salud públicos y privado-, y el Fondo Nacional Único de Salud (FONASA), que fija aportes a la seguridad social proporcionales a los ingresos y situación familiar de las y los trabajadores y paga a los prestadores una cuota por usuario, con lo cual estos pueden elegir prestador sin distinciones) (Midaglia y Antía, 2011).

Esto generó, por un lado, la ampliación de la cobertura en salud sobre todo en sectores vulnerables (niños y niñas, adolescentes y jubilados/as) y se mejoró el gasto por usuario en los hospitales públicos, casi equiparando el mismo a los servicios mutuales. Por otro lado, las medidas en el ámbito laboral redujeron la desigualdad entre sindicatos y empresas, aumentaron el salario real (llegando en 2009 a niveles anteriores a la crisis del 2002) y la sindicalización (Midaglia y Antía, 2011, p.27-31).

El total de personas bajo la línea de pobreza se ha reducido desde la asunción del Frente Amplio en 2004. Al tiempo que disminuyó la pobreza, aumentó la población de clase media (Uribe, 2018, p.108), lo que da cuenta de un proceso de movilidad ascendente. Uruguay es el segundo país de la región con mayor crecimiento del gasto social entre 2000 y 2015 y su porcentaje de pobreza el menor, lo que le da sustento a la hipótesis de que a mayor gasto social, mayor redistribución de la riqueza (Uribe, 2018, p.112).

Observando el escenario pre-pandemia, en el año 2019 el total de personas bajo la línea de pobreza, según el INE (2020), se ubicó en 8,8% (p.2). Con respecto al año 2018 se registró un aumento del 0,6% de las personas bajo la línea de pobreza, mientras que en cuanto a la indigencia los niveles fueron similares (0,1% en 2018 y 0,2% en 2019).

❑ **Capítulo 3: Políticas sociales implementadas en respuesta a los efectos del COVID-19 sobre la pobreza. Presentación y discusión sobre las mismas:**

“Librados al solo azar de hallar un puesto, todos somos vulnerables y potencialmente pobres: esta es la cuestión.”

(Grassi, 2013)

3.1: El impacto del COVID-19 en la pobreza en la región y en el Uruguay. Cifras para analizar el panorama actual:

De acuerdo a la CEPAL (2021a) a raíz de la pandemia, la economía mundial ha sufrido un impacto negativo, especialmente en sectores vinculados al turismo, la cultura y el comercio de productos no esenciales. Esto ha sucedido debido a las restricciones que han debido implementar los gobiernos en mayor o menor medida para evitar la propagación del virus (vinculadas al confinamiento y la suspensión de algunas actividades) y debido a la incertidumbre económica. A pesar de los avances en la región entre 2002 y 2014 en materia de crecimiento de los estratos de ingresos medios, disminución de la pobreza y la desigualdad, en torno a 2015 ya se observaba un estancamiento de estos indicadores (bajo crecimiento del PIB, aumento de la pobreza y pobreza extrema, aumento de la desigualdad) y desde finales de 2019 los habitantes de varios países de la región manifestaban su disconformidad. Los efectos de la pandemia agudizaron problemas estructurales de la región, tales como los altos niveles de informalidad, desigualdad, desprotección social, tasas elevadas de pobreza y dificultad en el acceso a servicios básicos en asentamientos urbanos, entre otros. La incapacidad para crear empleos formales, estables y con ingresos suficientes, de ofrecer sistemas de protección social con mayor cobertura, y de absorber la oferta de mano de obra, generó un contexto social complejo previo al COVID-19, que sumado a aspectos estructurales, agudizó los efectos de la pandemia.

Tras el arribo de la pandemia, la economía en la región cayó un 6,8%, lo que significa la mayor caída del PBI desde el año 1900 (CEPAL, 2021b). Al mismo tiempo, de acuerdo a la tendencia de concentración de la riqueza y aumento de la desigualdad, en 2020 el 1% de las personas más ricas concentraron el 50% de la riqueza mundial (p.2). Aunque la CEPAL

(2021b) prevé una recuperación del PBI de la región para 2021 (dada la mayor apertura económica y la reducción de medidas de distanciamiento físico, junto a otros factores económicos) éste no alcanzará el nivel registrado en 2019 y su recuperación no implica que las tendencias de bajo crecimiento previas al COVID-19 se reviertan.

La contracción económica implicó la pérdida de puestos de trabajo y la reducción de ingresos laborales, sobre todo de aquellos puestos de menor remuneración, informales y precarios. Esto es relevante porque la reducción de ingresos y el aumento de la desocupación se asocia al incremento de la cantidad de personas en situación de pobreza y pobreza extrema. La pandemia generó la mayor crisis de los mercados laborales de la región desde 1950, al tiempo que esta fue a nivel mundial la más afectada en su mercado laboral, con una caída en 2020 de 9% (CEPAL, 2021c). En el primer trimestre de 2021 se observó una recuperación, pero sólo de un 58% de los empleos perdidos durante la pandemia. Esto lleva a la CEPAL (2021b) a estimar que no se llegaría a los niveles pre-crisis. El desempleo ha afectado en mayor medida a jóvenes y mujeres y en el caso de estas últimas, muchas no han podido retornar al trabajo tras perderlo en 2020, debido a la sobrecarga de tareas de cuidados. Todo esto, sumado a la elevada informalidad histórica en la región y las altas tasas de desocupación (que son mayores en el caso de las mujeres) genera una situación de mayor vulnerabilidad para las y los trabajadores frente a las consecuencias de la pandemia (CEPAL, 2021a).

La pandemia provocó un crecimiento en las tasas de pobreza y pobreza extrema a niveles que no se habían alcanzado, respectivamente, en los últimos 12 y 20 años (CEPAL, 2021a, p.28). La CEPAL (2021a) estima que la tasa de pobreza pasó de 30,5% en 2019 a 33,7% en 2020, esto es 22 millones de personas más que en 2019 (209 millones de personas en total a finales de 2020). En el caso de la tasa de pobreza extrema, se estima que el aumento fue de 8 millones (78 millones de personas en total), pasando de 11,3% a 12,5% (CEPAL, 2021a, p.15). Los niveles de pobreza para 2021 dependen de varios factores, pero las medidas adoptadas por los países para enfrentar este complejo panorama son el centro de la discusión de varios estudios de la CEPAL, dada su capacidad para mover la balanza hacia uno u otro escenario.

Uruguay, inserto en este contexto, no ha escapado a las tendencias en materia de aumento del desempleo y de la pobreza. Sin embargo, debemos partir de una consideración, que es que el país se encuentra, según la CEPAL (2021a) en un primer grupo de países, que junto con Chile, tenían niveles de pobreza y pobreza extrema bajos al 2019, en torno al 10 y al 2 por ciento respectivamente (p.53).

Partiendo de los datos mensuales presentados por el INE (2021a), la tasa de desempleo pasó de 10,1% en Marzo de 2020 (mes donde irrumpe la pandemia) a 10,9% en Noviembre, su punto más alto en Octubre donde llegó a 11,20%, mientras que la tasa de desempleo en 2021 pasó de 9,7% en Marzo a 9,4% en Junio (dato más actualizado hasta el momento), con su punto más alto en Febrero donde llegó a 11,10% (Anexo 1). Aunque los datos no son estrictamente comparables, dados los cambios en la metodología del relevamiento del INE, el año 2019 cerraba con una tasa de desempleo de 8,50% y los valores mensuales se ubican en ese entorno, lo cual daría cuenta de un aumento en 2020 y una mejoría de este indicador en el primer semestre de 2021, aunque aún por encima del promedio previo a la pandemia.

La tasa de desempleo es relevante porque el aumento del desempleo afecta los ingresos de los y las habitantes negativamente y por ende, repercute en el crecimiento de los niveles de pobreza en el país. A su vez, incrementó el número de subsidios por desempleo, lo cual también impacta negativamente en los ingresos de los y las habitantes, debido a que el ingreso percibido es menor que el sueldo habitual.

Los beneficiarios de subsidios por desempleo pasaron de 137.270 en total en 2019 a 302.874 en total en 2020, lo que da cuenta de un aumento pronunciado al inicio de la pandemia y las medidas de restricción de movilidad y actividades (La Diaria, 2021a). Para el mes de junio de 2021, si se deja por fuera la modalidad parcial de seguro de desempleo (introducida en respuesta al COVID-19) los valores se sitúan por primera vez en el promedio previo a la pandemia, pero si se consideran los seguros de paro parcial, estos llegaron a un punto máximo de 29.000 personas (frente a un promedio de 22.000 en 2020) (La Diaria, 2021c).

En cuanto a las cifras de pobreza para Uruguay, según el INE (2021a) la cantidad de personas bajo la línea de pobreza en 2020 se ubicó en 11,6%, y aunque la metodología cambió, lo cual hace que los datos no sean estrictamente comparables, en 2019 se ubicó en 8,8%, lo cual da cuenta de un aumento. Un 11,6% de personas bajo la línea de pobreza implica que “...cada 1000 (personas), 116 de ellas no superan el ingreso mínimo para cubrir las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias...” (INE, 2021a). Brum y De Rosa (2020) estimaban, al comienzo de la pandemia, que más de cien mil personas caerían bajo la línea de pobreza en Uruguay tras la llegada del virus (llegando a una tasa de 11,6% en su escenario central). Esta cifra se condice con los datos de pobreza presentados por el INE, que actualmente es la aproximación más acertada al respecto. Los autores toman en cuenta que la economía uruguaya dejó de crecer a partir del año 2015, pasando a afectar desde el año 2018 el ingreso de las familias, agudizándose en el contexto de pandemia, con el aumento del desempleo (Brum y De Rosa, 2020).

La cantidad de hogares bajo la línea de pobreza se ubicó en 8,1%, afectando a hogares con jefatura femenina en mayor medida, tanto en Montevideo como en el interior del país (INE, 2021a). Si se analiza por grupo de edades, la pobreza impacta más en las personas jóvenes, en primer lugar a los menores de 6 años, en un 21,3%, y en segundo lugar a niños y niñas de entre 6 y 12 años, en un 20,3% (INE, 2021a), dato que completa el panorama dejando en evidencia la mayor incidencia de la pobreza en las infancias y en los hogares con referentes mujeres.

Las políticas sociales han sido fundamentales en este escenario. La CEPAL (2021a) estima que, de no haberse aplicado medidas de transferencias de ingresos de emergencia, la pobreza y la pobreza extrema habrían aumentado aún más (para 2020, la pobreza sin transferencias en América Latina hubiese llegado a 37,2%, mientras que con transferencias desciende a 33,7%) (p.85). Las políticas sociales actuaron como contención para evitar que muchas familias de estratos medios y de la parte superior de los estratos bajos cayeran en situación de pobreza, dado que éstos dependen de su trabajo para vivir y no son en general destinatarios de políticas y programas de protección social (CEPAL, 2021a, p.29). Estos procesos de movilidad descendente se dieron de todos modos, pero su efecto fue atenuado por las políticas sociales:

“De un total de alrededor de 59 millones de personas que en 2019 pertenecían a los estratos medios y que en 2020 estarían viviendo un proceso de movilidad económica descendente, poco más de 25 millones de personas lo habrían hecho sin dejar de pertenecer a los estratos medios, en tanto que algo más de 3 millones habrían caído directamente en la pobreza o pobreza extrema y los restantes, al estrato de ingreso bajo que no llega a situarse por debajo de la línea de pobreza.” (CEPAL, 2021a, p.29).

La CEPAL (2021a) destaca el rol de la protección social en este contexto y la necesidad de construir Estados de Bienestar verdaderos. Los grandes sectores de la población que se encuentran desprotegidos o protegidos desigualmente en la región evidencian carencias en cuanto al desarrollo del Estado de Bienestar a nivel regional, que quedan expuestas aún más en el marco de la pandemia. En este sentido la CEPAL (2021a) define que:

“Para reconstruir y transformar con igualdad y sostenibilidad, es imprescindible avanzar hacia el trabajo decente, fomentar la corresponsabilidad en los cuidados y promover la protección social universal, asegurando, entre otros, el acceso a sistemas de salud pública y pensiones de calidad” (p.38).

En el marco de estas carencias, los gobiernos han respondido a los efectos de la pandemia combinando los programas de protección social existentes *“...con un conjunto inédito de programas de protección social de emergencia dirigidos principalmente a los hogares en situación de pobreza o que tienen mayor riesgo de caer en ella, como es el caso de los trabajadores informales”* (CEPAL, 2021a, p.32). Debido a que se han impuesto en general disposiciones de confinamiento, estos programas tienen el objetivo de hacer frente a la reducción de ingresos y evitar la caída en la pobreza (CEPAL, 2021a, p.32).

Estas medidas de emergencia se implementaron fundamentalmente como transferencias monetarias, aunque también se establecieron medidas como entregas de alimentos y medicamentos y facilitación o aseguramiento del acceso a servicios básicos (agua, energía, internet, teléfono) (CEPAL, 2021a, p. 133). Las transferencias monetarias han consistido en nuevas transferencias diseñadas específicamente para la crisis del COVID-19 (100 medidas), un aumento del monto de transferencias existentes (26 medidas), anticipos en la entrega de transferencias existentes (12 medidas) o aumento de la cobertura poblacional de las mismas (9 medidas) (CEPAL, 2021a, p. 135). Además, se ha definido en algunos países

la suspensión de las condicionalidades para el otorgamiento de las transferencias monetarias (CEPAL, 2021a, p. 135).

La CEPAL (2021b) ha realizado sugerencias de medidas para afrontar la crisis en el corto plazo, pero con una visión de largo plazo, apuntando a una recuperación transformadora que dé lugar a cambios estructurales y que avance hacia Estados de Bienestar, mediante la expansión progresiva de la protección social (p.31). Entre estas sugerencias, en el corto plazo, se destaca que los gobiernos garanticen transferencias monetarias de emergencia para mantener el consumo en los hogares y garantizar condiciones básicas de vida, para avanzar hacia el establecimiento de un ingreso básico de emergencia (p.33, p.39). Además, se sugiere mejorar los ingresos mediante negociaciones colectivas, el aumento real del salario mínimo y políticas que apoyen el empleo, en especial a pequeñas y medianas empresas (CEPAL, 2021b, p.33). A su vez, el aumento de los precios de los alimentos y el alza en la inseguridad alimentaria y la pobreza determinan la necesidad de mantener medidas de protección social que garanticen la alimentación saludable, por ejemplo, la distribución de alimentos y programas de alimentación escolar (p.38) o bonos contra el hambre (p.39). Asimismo se plantean otras medidas como el congelamiento del pago de servicios básicos (agua, luz, gas, telecomunicaciones) y la cancelación o postergación de pagos de impuestos y deudas (p. 38).

3.2: El nuevo gobierno y las políticas sociales implementadas en respuesta a los efectos del COVID-19 sobre la pobreza: caracterización y análisis de las mismas:

El ciclo progresista en América Latina fue debilitándose desde el año 2014, cuando empezó a esparcirse una “nueva” ola de gobiernos de derecha y centro-derecha, sustituyendo en muchos casos a gobiernos progresistas. Los presidentes elegidos democráticamente en este período se caracterizan por tener perfiles gerenciales, buscar la eficiencia y apostar al libre mercado (Uribe, 2018, p. 109).

Según Uribe (2018) las transformaciones ideológicas y la forma en que los gobiernos abordan la política social para reducir la pobreza y la desigualdad, configuran lo que se denomina como ciclos políticos, esto implica que la pobreza y la desigualdad en la región no

sólo están determinadas por factores estructurales sino por decisiones políticas, específicamente las que hacen referencia a la política social.

En Uruguay, el primero de marzo de 2020 asumió la presidencia el Dr. Luis Lacalle Pou, integrante del Partido Nacional, un hito que marca un fin a los quince años consecutivos de administraciones del Frente Amplio. Sin mayorías absolutas en el parlamento, Lacalle Pou encabeza un gobierno formado por una coalición de cinco partidos de derecha y centro-derecha: Partido Nacional, Partido Colorado, Partido Independiente, Partido de la Gente y Cabildo Abierto (Nocetto, Piñeiro y Rosenblatt, 2019).

La campaña de la coalición, previa a las elecciones nacionales, se centró en la propuesta de reducir el déficit fiscal, sin aumentar los impuestos y sin afectar las principales políticas sociales desarrolladas durante los gobiernos del Frente Amplio (Nocetto, Piñeiro y Rosenblatt, 2019). Esto último coincide con las tendencias ideológicas de los gobiernos de derecha y centro derecha que asumieron a partir de 2015 en América Latina, que no plantean una ruptura radical con las políticas implementadas durante los gobiernos progresistas (aunque tampoco proponen reducir la desigualdad como un objetivo central) y al mismo tiempo establecen medidas neoliberales en el plano económico, que reducen el papel del Estado como regulador (Uribe, 2018, p.110). En este contexto, las políticas sociales “...se consolidan en un rol que las define como contenedoras de la conflictividad social causada por las consecuencias del modelo de ajuste...” (Quiroga y Juncos, 2020 en Baraibar, 2021, p. 66).

La pandemia impactó en Uruguay apenas dos semanas después de la asunción del nuevo gobierno. La economía, al igual que en el resto de los países, se vio afectada por la pandemia, y resulta de particular interés para los objetivos de esta investigación las repercusiones en el mercado de trabajo (pérdida de empleos y disminución de ingresos), los aumentos en los niveles de pobreza y las respuestas formuladas para enfrentar dichas repercusiones.

Tras los primeros 4 casos de contagios por COVID-19, el 13 de Marzo el Presidente realizó una conferencia de prensa en la cual decretó la emergencia sanitaria y definió medidas

relativas al turismo externo, la cancelación de espectáculos públicos y la suspensión de los controles de asistencia en centros educativos (Presidencia, 2020). Se realizó un llamado a la población a cumplir con medidas de distanciamiento social y uso de tapabocas (recomendado por la Organización Mundial de la Salud) apelando a la solidaridad (Presidencia, 2020).

Para enfrentar las consecuencias de la pandemia a nivel socioeconómico, en línea con las recomendaciones de la CEPAL (2020) se introdujeron en el país medidas no contributivas de protección social, en forma de transferencias monetarias y entrega de alimentos. En la región, estas transferencias se implementaron, según el país, como nuevas transferencias monetarias diseñadas en respuesta al COVID-19, aumento del monto o de la cobertura poblacional de transferencias monetarias existentes y anticipo en la entrega de transferencias monetarias existentes (CEPAL, 2020, p.10).

En Uruguay, se aumentó el monto de transferencias monetarias existentes que se otorgan en forma mensual, la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) y su monto fue duplicado en determinados meses. A su vez, se introdujo una nueva transferencia monetaria, en forma de canasta alimentaria de emergencia, a cobrar mediante cupones electrónicos en una nueva aplicación llamada “TuApp”. Estas canastas fueron ocasionalmente entregadas en forma física, cuando no se contaba con medios para cobrar el cupón electrónico.

Esta investigación pretende abordar la capacidad de protección de estas políticas, es decir, identificar la población comprendida, el alcance de su cobertura, los mecanismos de acceso y problematizar sobre su calidad (Danani, 2013, p.148) sus debilidades y fortalezas, en relación a las consecuencias de la pandemia en Uruguay.

AFAM-PE y TUS son políticas que tienen como población objetivo a las personas u hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Las Canastas Alimentarias también, con la especificidad de que no cuenten con otras prestaciones del Estado. Las necesidades que abordan son básicas y se obtienen en el mercado utilizando el dinero que otorga la prestación (excepto en el caso de las canastas físicas).

Las tres se caracterizan por ser políticas sociales asistenciales, en la medida en que son acciones del Estado dirigidas específicamente a la población en situación de pobreza, que no accede a la protección social a través del empleo (Andrenacci, 2009 en Baraibar, 2015, p. 135). A través de transferencias en dinero el Estado interviene sobre el acceso al consumo de alimentos y artículos de primera necesidad, así como intercede de forma directa para satisfacer la necesidad de alimentación mediante las canastas alimentarias físicas.

AFAM-PE y TUS son, además, transferencias de renta condicionadas. Las contraprestaciones se vinculan con la asistencia de niños, niñas y adolescentes a centros educativos y realización de controles de salud, con el objetivo de frenar la reproducción de la pobreza. Sobre este tema, la investigación desarrollada por De Rosa (et al, 2020) sugiere volver a otorgar, en el marco de la pandemia, las AFAM-PE retiradas a hogares con menores de 18 años que no cumplieran con la contrapartida de escolarización, dado que además es precisamente este grupo quien presenta mayores niveles de privación respecto al conjunto de los beneficiarios (p.9). De todos modos, al momento no existe información que indique que se suspendieron las transferencias por no cumplir con las contraprestaciones durante el período de la pandemia, además de que la asistencia a clases no siempre fue obligatoria.

Estas transferencias de renta condicionadas fueron aplicadas durante 2020 y 2021 de forma interrumpida. A finales del mes de marzo de 2020 se anunció la duplicación, por única vez y depositada en dos pagos, del monto de la TUS (31 de marzo y 30 de abril) y la AFAM-PE (6 de abril y 5 de mayo) (MIDES, 2020a). En el mes de junio del mismo año se anunció que se volverían a reforzar ambas prestaciones, con una nueva duplicación en dos pagos, con depósitos del 50% a principios de junio y el 50% restante a principios de julio (MIDES, 2020b). En el mes de agosto se dispuso una tercera duplicación, también en dos pagos, con un primer pago dicho mes y el segundo a principios de septiembre (MIDES, 2020c). Finalmente, se fijó una cuarta y última duplicación para el año 2020 en el mes de noviembre, con un primer depósito el sábado 14 de ese mes y un segundo depósito los primeros días de diciembre (MIDES, 2020d).

Al comenzar el año 2021, se realizó una nueva duplicación pero solamente de las AFAM-PE y en dos pagos, en enero y febrero (MIDES, 2021c). Para el mes de marzo se

depositó un 50% extra de esta prestación, mientras que entre abril y agosto se depositó el 100% de la duplicación cada mes, es decir, que se dejó de depositar en dos pagos (MIDES, 2021d; Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

Estos aumentos en las transferencias fueron definidos a cada momento como puntuales, pero debieron volver a implementarse sucesivamente dada la gravedad de los efectos de la pandemia. Esto configura una debilidad, dado que las y los individuos que se encuentran sin trabajo, o con trabajos precarios y mal remunerados, se ven afectados por la inestabilidad, la incertidumbre y la inseguridad y el hecho de que los aumentos no hayan sido sostenidos no permite la planificación y colabora con el clima de inestabilidad e incertidumbre. La política social sirve para dotar de *soportes* a estos individuos para que puedan planificar el día a día y subsistir (Castel, 1995) por lo cual la previsibilidad y la estabilidad de estas políticas son fundamentales.

El aumento de transferencias fue definido para las personas que ya eran beneficiarias de estas políticas, es decir que no se amplió la cobertura poblacional. Esto presenta ventajas a nivel administrativo y logístico en la medida en que gran parte de los y las beneficiarias ya estaban identificadas y contaban con la tarjeta electrónica para el cobro de cada una de las prestaciones. De hecho, la CEPAL (2020) define como una dificultad para implementar transferencias monetarias de emergencia a la baja bancarización de la sociedad y los registros sociales no actualizados, mientras que destaca como ventaja la vinculación al sistema de protección social mediante transferencias monetarias y asignaciones familiares con cobertura previa a la pandemia, lo que permite identificar fácilmente a los beneficiarios (p. 16) tal es el caso de Uruguay. Tomando en cuenta que la pandemia exige respuestas rápidas para la población en situación de vulnerabilidad, el aumento del monto de dichas prestaciones supone una medida de fácil y ágil aplicación para la atención a la población que se encontraba en situación de pobreza previo a la pandemia.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que la población en situación de pobreza aumentó en el contexto de pandemia y que se dió un proceso de movilidad descendente, donde trabajadores informales o independientes y sectores medios que perdieron su fuente de ingreso, pasaron a ser objeto de políticas de emergencia (CEPAL, 2021a, p.135). Esto genera

que para dicha población sea necesario un esfuerzo para su identificación y para gestiones asociadas al cobro.

Al respecto, las solicitudes para ingresar al Programa Tarjeta Uruguay Social (TUS) aumentaron, existiendo demoras importantes para procesarlas. En enero de 2021, el entonces Ministro de Desarrollo Social, Pablo Bartol, anunció que habían 22.000 personas en lista de espera y que al inicio de su gestión, en el mes de Marzo del año anterior, la lista era de 16.000 personas. El bajo flujo de visitas de los equipos de MIDES a los hogares en 2020 y la suspensión de éstas en enero de 2021 (debido al recrudecimiento de la pandemia) generó que no avancen las postulaciones, de las cuales un 40% serían candidatas a recibir la prestación (La Diaria, 2021d). Analizando la cobertura de las prestaciones, esto es un dato muy relevante, dado que siendo elegibles para el beneficio, existe una cantidad importante de personas que quedan por fuera mientras transcurren los meses de pandemia, por problemas asociados a la identificación de los beneficiarios. El sistema de selección, que normalmente es presencial, es una desventaja en el escenario de la pandemia, debido a la gran cantidad de contagios. A causa de que se mantuvo el mismo sistema, este se convirtió en un freno en el acceso a la prestación. Aunque se evaluó instrumentar un sistema de auto-postulación por medio de la web, derivado de un análisis de que no hay sub-declaraciones en las postulaciones y la información aportada es certera, esto no se terminó implementando.

Teniendo como población objetivo a las y los trabajadores informales o independientes y sectores medios que perdieron su fuente laboral, la política que se introdujo en el contexto de pandemia es la entrega de Canastas Alimentarias. Esta supone una transferencia en víveres (canasta de 14 kg. alimentos, a retirar en Oficinas Territoriales del MIDES o Intendencias Departamentales) o dinero (cupones electrónicos de \$1200 uruguayos, aproximadamente USD 27, para la compra de alimentos, disponibles en la aplicación TuApp) para personas que no perciban la Tarjeta Uruguay Social, AFAM-PE, Asignación Familiar común u otras prestaciones del Estado (jubilaciones, pensiones, subsidios) (MIDES, 2020e).

Además de no cobrar otras prestaciones sociales, la población beneficiaria debe tener nacionalidad uruguaya, ser mayor de 18 años (en el caso de migrantes, se tramita su documento) y ser desempleada pero no estar en seguro de paro. Es también un requisito

contar con un teléfono celular para cobrar el “cupón canasta” a través de una aplicación denominada “TuApp”, que permite obtener un código con el cual se canjea el beneficio en comercios habilitados. La prestación está asociada a la cédula del o la solicitante y a su celular, siendo unipersonal, intransferible y pudiendo cobrar un solo cupón por número de celular. Para quienes no cuentan con un teléfono celular, existe la opción de solicitar la canasta física (MIDES, 2020e).

Esta prestación fue otorgada por primera vez en abril de 2020 y se brindó de forma sostenida, conviviendo con la entrega de canastas que se realizó desde los gobiernos municipales (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021). Retomando la discusión sobre la inseguridad y la necesidad de medidas de emergencia estables en el tiempo, que se haya brindado de forma sostenida supone una fortaleza. Sin embargo, esto es algo que es posible analizar con una mirada de largo plazo, dado que no fue anunciada como una medida permanente y los aumentos fueron comunicados mes a mes.

Volviendo sobre la identificación de las y los beneficiarios, la CEPAL (2021a) relevó que, para la rápida identificación de la población que no está en los registros, varios países abrieron modalidades de postulación directa, vía telefónica o digital, completando información relevante que luego era contrastada con registros administrativos (p. 135). Este es el caso de esta prestación, donde para la postulación se ingresan los datos en la web de servicios e información del Estado, en la web del MIDES, o se llama o envía mensaje de texto a un teléfono destinado para las postulaciones. Tal como se mencionó anteriormente, en el caso de TUS ésta no fue la forma de incorporación de beneficiarios, lo que generó atrasos en el procesamiento de una gran lista de espera.

En cuanto al monto de la prestación, durante dos meses, abril y junio de 2021, el valor del Cupón-Canasta ascendió a \$2400 (aproximadamente USD 54), luego volvió a ser el habitual (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021) .

Las políticas ampliadas en el marco de la pandemia y la política de Canastas Alimentarias pueden caracterizarse como políticas focalizadas, en el sentido de que no persiguen un alcance universal sino que se dirigen específicamente a la población en

situación de pobreza, y dentro de ella a la que cumpla con determinados requisitos que establece la prestación.

También pueden caracterizarse como residuales, en el sentido de que el aumento de los montos de AFAM-PE y TUS se ha definido según el desarrollo de la emergencia sanitaria, lo cual no genera previsibilidad para las familias y aumenta el panorama de incertidumbre. A su vez, las duplicaciones se depositaron, durante la mayor parte de la pandemia, en dos pagos, lo cual genera un refuerzo del 50% de la prestación cada mes, en lugar de un refuerzo real del monto total cada mes.

La recomendación de la CEPAL (2020) fue desarrollar una transferencia equivalente a una línea de pobreza de forma sostenida por tres a seis meses, lo cual no sucedió en el caso de Uruguay. La línea de pobreza en Uruguay al cierre de 2020 para Montevideo se ubicó en \$15905 y para el interior rural en \$7046 para un hogar unipersonal (INE, 2021b). El monto máximo de TUS (duplicado y para 4 o más hijos) en enero 2021 fue de \$7138 pesos (MIDES, 2021a), lo que implica que con la duplicación del 50%, la familia beneficiaria percibió \$10.707. Esto supone que la prestación es bastante menor que la línea de pobreza de Montevideo para un hogar unipersonal e igual a una línea de pobreza del interior rural para un hogar unipersonal, siendo este el caso de una familia en extrema vulnerabilidad con 4 o más hijos. Para el caso de AFAM-PE es difícil de calcular, ya que la prestación es muy variable, según la cantidad de integrantes del hogar y su situación.

El monto de la transferencia, en el caso de las canastas alimentarias, es también residual, dado el valor de la prestación (\$1200 pesos por persona o \$2400 pesos en meses puntuales) es menor a la canasta alimentaria básica; el valor de esta para el cierre de 2020 fue de \$4186 pesos por persona (INE, 2021b) lo cual es aproximadamente la mitad de la prestación cuando ésta fue doble. Esto implica que cubre a la mitad las necesidades alimentarias básicas de una persona, por lo que no se la puede considerar suficiente.

En cuanto al gasto para aplicar transferencias monetarias, la CEPAL (2020) calcula en promedio (ponderado) para la región, un mínimo de 67 dólares (0,2% del PBI) si se otorga el equivalente a una línea extrema de pobreza para personas mayores de 65 años durante tres

meses y un máximo de 143 dólares (9,8% del PBI) si se estipula el equivalente a una línea de pobreza durante seis meses con una cobertura universal, lo cual se plantea como lo más recomendable (p.16). El gasto de los distintos países de la región se ha situado entre el 0,7% y el 10% del PBI (CEPAL, 2020, p.16). En el caso de Uruguay, se ha destinado un 0,7% del PBI para la atención de la pandemia mediante políticas focalizadas, encontrándose cerca del mínimo establecido por la CEPAL. Del estudio de la CEPAL (2021a) se deriva que fue el último de 17 países en cuanto a sus gastos para enfrentar la emergencia sanitaria.

Uruguay tuvo la particularidad de disponer de un fondo de dinero (29.850.961.075 billones de pesos, aproximadamente 720 millones de dólares) recaudado por medio de donaciones de privados, ganancias de organismos públicos y aportes de salarios de funcionarios públicos y cargos políticos, -el Fondo Coronavirus-, creado para la atención de las consecuencias de la pandemia (Presidencia, 2021). De este total, se destinó un 7,5% (54 millones de dólares aproximadamente) para el refuerzo de AFAM-PE, TUS y Canastas Alimentarias² (MIDES, 2020e).

Las medidas de transferencias de ingresos de emergencia a hogares, según la CEPAL (2021) generaron que el aumento de los niveles de pobreza y pobreza extrema fuera menor (CEPAL, 2021, p.29). El análisis realizado por Brum y De Rosa (2020) define simulaciones sobre la cantidad de personas bajo la línea de pobreza tras la llegada de la pandemia, con y sin el aumento de la política de transferencias. Los resultados de su investigación demuestran que la misma tiene efectos positivos y en su escenario central (que toma en cuenta los subsidios por desempleo en el caso de trabajadores formales) estas políticas reducen la pobreza en 19,8% o lo que es lo mismo, su ausencia generaría que aproximadamente 26.290 personas adicionales cayeran debajo de la línea de pobreza (Brum y De Rosa, 2020, p.12). A su vez se deriva de este estudio que la incidencia de la pobreza depende de la contracción del PIB, aumentando en la medida que el shock económico es mayor. (Brum y De Rosa, 2020, p. 13).

² Elaboración propia en base a datos suministrados en la respuesta del 31 de Julio de 2020 presentada por Pablo Bartol frente a un pedido de informes del representante Pedro Irgoin.

Los estudios sobre crisis económicas demuestran que la pobreza y la desigualdad pueden aumentar de forma acelerada en este tipo de contextos y que su reducción “...requiere de una fuerte inversión de recursos y esfuerzos sostenidos durante largos períodos de tiempo.” (De Rosa et al, 2020, p.3). Algunos efectos de las crisis son reversibles con medidas fuertes y de amplia duración, sin embargo, no todos los efectos son reversibles, tales como la mala alimentación en niños por períodos de tiempo prolongados, que tiene repercusiones crónicas (De Rosa et al, 2020, p.3). Esto es aún más grave teniendo en cuenta que las infancias son quienes son mayormente afectadas por la pobreza.

Contando con un aumento de más de cien mil personas por debajo de la línea de pobreza, es relevante el cuestionamiento sobre el esfuerzo realizado hasta el momento y lo que queda por hacer para revertir los efectos que aún estén en condiciones de ser revertidos, sin dejar de reconocer que las medidas implementadas permitieron reducir la cantidad de personas que habrían caído bajo la línea de pobreza si no hubiesen sido implementadas.

Más allá de las transferencias monetarias y las canastas de alimentos, los países de la región han aplicado medidas que van en el sentido de disminuir o paliar los gastos de las familias y las personas, es decir, que no aumentan los ingresos sino que se concentran en disminuir los egresos. La CEPAL (2021b) ha constatado una tendencia al alza de la inflación de alimentos en la región, que comenzó en 2018 y se agudizó en 2020 con la pandemia, con consecuencias negativas sobre la pobreza y la pobreza extrema (p. 19).

En este sentido, algunos países de la región han otorgado préstamos a trabajadoras y trabajadores, se han dispuesto medidas fiscales como la reducción del IVA y control de precios a productos de primera necesidad, así como medidas que implican facilidades de pago (CEPAL, 2021a, p.137). En Uruguay se desarrollaron principalmente medidas fiscales de apoyo a la capacidad productiva (préstamos blandos, reducciones impositivas) que benefician a pequeñas y medianas empresas de los sectores más fuertemente afectados (Presidencia, 2021b).

En el mes de Abril, en el contexto de la pandemia, el Índice de Precios al Consumo (IPC) se disparó, siendo el rubro de alimentos y bebidas no alcohólicas el que aumentó de

forma más significativa (La Diaria, 2020a). Frente a esto, el gobierno estableció un acuerdo con comercios, productores e intermediarios para un “*congelamiento voluntario*” de precios de productos de higiene y de la canasta básica de alimentos (La Diaria, 2020b). Durante el período que estuvo vigente, generó que los precios de alimentos y bebidas incluidos en el mismo aumentaran menos que los que no estaban incluidos. Sin embargo, al terminar el acuerdo, los precios de alimentos y bebidas que estaban incluidos dentro de éste, aumentaron más que los precios de aquellos artículos que no estaban contemplados en el acuerdo (La Diaria, 2021a) lo que genera una dificultad extra para las personas que en el contexto de pandemia vieron disminuídos sus ingresos.

Contrario a las recomendaciones de la CEPAL (2020) en materia tributaria, no sólo no se interrumpió el pago de servicios básicos, sino que el gobierno definió por decreto un aumento de las tarifas públicas (La Diaria, 2020a). Esto es relevante porque en un contexto de caída del salario real y de aumento de la pobreza, la posibilidad de afrontar el pago de los servicios básicos es menor, más aún en el marco de un aumento de tarifas, y esto impacta directamente en la calidad de vida de las personas. Es así que, tanto desde la perspectiva de la pobreza medida en términos de ingresos, como desde el punto de vista de las necesidades básicas insatisfechas, el aumento de tarifas de servicios básicos genera un impacto negativo.

La CEPAL (2021d) ha realizado recomendaciones de políticas públicas para reducir la desigualdad social en términos socioeconómicos, que ponen el foco en la problemática del trabajo, tales como las políticas de inclusión laboral y productiva de los sectores más vulnerables de la población, el fortalecimiento de la negociación colectiva y el salario mínimo, el desarrollo de políticas de salud, nutrición y educación, de la mano con aumentos en términos de ingresos y empleo (p.232). Aparece aquí como elemento fundamental la política laboral como motor reductor de la desigualdad y de la pobreza y se destaca la necesidad de garantizar condiciones decentes de trabajo, en cuanto a ingresos y protección laboral social.

Una medida recientemente adoptada, en mayo de 2021, que va en el sentido de aumentar los ingresos de los trabajadores mediante la creación de puestos de trabajo, es el *Programa de Oportunidad Laboral*. Este crea 15.000 puestos de trabajo para personas

desempleadas que no perciben subsidios de ningún tipo, con una duración de 6 meses, en articulación con el gobierno departamental (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

Esta medida es novedosa en el sentido de que no implica transferencias directas sino que facilita el acceso al trabajo para sectores vulnerables de la población, impactando así positivamente en sus ingresos. De todos modos, se trata de trabajo protegido, donde es el Estado el que genera la relación laboral, lo que no implica la generación de empleo genuino, aspecto estructural que no se aborda desde esta política de emergencia, que además dura un tiempo acotado. Al Programa se postularon 250.605 personas, lo que da cuenta de la necesidad de ingresos de personas que, por los requisitos del Programa, no cuentan con subsidios, de lo que se desprende que no están siendo protegidos en el marco de la pandemia.

La cantidad de postulantes supera ampliamente los cupos ofrecidos, lo que da cuenta del carácter residual del Programa y de la magnitud de los efectos de la pandemia en el desempleo: a modo de ejemplo, unas 79.693 personas se postularon para cubrir 4.000 cupos disponibles en el departamento de Montevideo (19,9 postulantes por cargo) (La Diaria, 2021e). Al respecto, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social Pablo Mieres, expresó que estas cifras ilustran una necesidad de trabajo “*relevante*”, que “*confirma un problema que ya sabíamos que existía*”, que “*Estos 15.000 puestos no iban a resolver el problema de la desocupación*” y que para quienes no salgan sorteados no hay “*un Plan B*” (La Diaria, 2021e).

Cabe por último destacar iniciativas que se dieron a nivel de los gobiernos departamentales durante 2020, fundamentalmente el suministro de canastas por parte de varias intendencias. Estas y otras medidas quedaron a iniciativa de cada gobierno departamental. Por ejemplo, en el caso de Canelones se dio una experiencia novedosa que fue la entrega de bonos para compra de carne y combustible (Riero et al, 2020, p.29). También existieron experiencias de cooperación entre el Ejército y el Ministerio de Desarrollo Social, tal es el caso de los departamentos de Salto, Rocha y Colonia (Riero et al, 2020, p.24). Estas iniciativas se vincularon en algunos casos con las ollas populares y merenderos, surgidas desde la comunidad para hacer frente al hambre en el contexto de pandemia.

3.3: Iniciativas comunitarias y de la sociedad civil para enfrentar los efectos del COVID-19 sobre la pobreza:

Las iniciativas desde la sociedad civil organizada para enfrentar los efectos de la pandemia se han multiplicado ante la debilidad de soluciones desde el ámbito estatal. Entre estas se destacan organizaciones que reciben y distribuyen artículos de primera necesidad, que arman y donan canastas, entre otras. Las ollas populares han sido la mayor expresión de estas iniciativas en Uruguay (Riero et al, 2021, p.2).

La CEPAL (2021b) declara que en la región, desde el año 2018 se viene desarrollando una tendencia al alza de la inflación de alimentos y esto se agudizó en 2020, lo cual afectó a la población en situación de pobreza y pobreza extrema (CEPAL, 2021b). El alza en los precios de los alimentos, sumada a la contracción económica, la pérdida de empleos e ingresos, genera un crecimiento de la inseguridad alimentaria. Ésta se define como la imposibilidad (por falta de recursos o disponibilidad) de acceder regularmente a una cantidad suficiente de alimentos nutritivos para llevar una vida saludable y un desarrollo y crecimiento normal (FAO, s/f, en CEPAL, 2021b). Al deteriorarse las condiciones económicas de los hogares, aumenta la inseguridad alimentaria, lo cual desde una perspectiva social de la salud, puede implicar una retroalimentación entre pobreza y mal estado de salud, generando consecuencias graves en el desarrollo de la población en situación de pobreza (CEPAL, 2021b).

Durante el año 2020, tras la llegada en marzo del Covid-19 a Uruguay, aparecieron al menos 700 ollas y merenderos, cifra que es considerable en relación a la población del país (Riero et al, 2021, p.6). Estas son iniciativas no institucionalizadas en general, atendidas por personas que se organizan de forma solidaria para enfrentar el hambre (propia o ajena) generada por los efectos de la pandemia. Alimentan, en su mayoría, a personas en situación de calle, trabajadores y trabajadoras informales y zafrales, madres solteras y niños (Reiro et al, 2021, p. 68)

Aproximadamente 6100 personas se encargaron durante 2020, de forma autogestionada, de la recaudación, preparación y distribución de los alimentos, siendo en

general organizaciones de vecinos y vecinas. La mayoría son mujeres, lo que da cuenta de cómo el tradicional rol de cuidado asignado a las mujeres en el espacio doméstico se traslada al ámbito público mediante la preparación de alimentos para las ollas. En estas experiencias, el ámbito privado y el público se entremezclan, los platos de comida salen de los hogares hacia la vía pública, para satisfacer necesidades de la comunidad (Riero et al, 2021).

En la mitad de los casos, se infiere que ya existía un colectivo o movimiento organizado previo al surgimiento de la olla o merendero (comisiones vecinales, grupos de militantes, centros culturales, clubes deportivos, sindicatos, grupos artísticos), lo cual pone de manifiesto la existencia de entramados solidarios en los territorios que, frente a la crisis, se movilizaron de esta manera. El país tiene una larga trayectoria en el campo de la economía social y solidaria y la ayuda mutua, e históricamente han surgido este tipo de iniciativas en momentos de crisis, siendo la experiencia más reciente la del año 2002 (Riero et al, 2021).

Entre las motivaciones para empezar estas iniciativas, se menciona a los niños y niñas, dado que durante las primeras semanas de la pandemia cerraron las escuelas y muchos de sus comedores, centros CAIF y clubes de niños (Riero et al, 2021, p.71). Entre los y las organizadoras de estas ollas, según la investigación de Riero (et al, 2021) un 38% estaba desocupado, lo que da cuenta de una movilización que, en muchos casos, además de basarse en la solidaridad, se apoya en la propia necesidad (p. 29).

El aumento de la cantidad de ollas y merenderos se dio de forma exponencial a partir del momento en que se decretó la pandemia hasta el mes de mayo (Riero et al, 2021). Esto se dio en el marco de un contexto de incertidumbre, sobre el principio de la pandemia, donde no eran claras las respuestas del Estado y los efectos de la crisis golpeaban con rapidez, dadas las restricciones impuestas a la movilidad (Riero et al, 2021, p.20).

Luego de ese momento, estas iniciativas continuaron aumentando pero a menor ritmo, llegando a un punto máximo de 574 ollas funcionando simultáneamente la primera semana de mayo de 2020. La cantidad de porciones servidas fue aumentando conforme aumentaba el

número de ollas y merenderos, y alcanzó su máximo la tercera semana de abril de 2020, con un promedio de 55.000 platos de comida y 17340 meriendas al día (Riero et al, 2021).³

En cuanto a los apoyos para sustentar el trabajo de las ollas y merenderos, los grupos de vecinos aparecen como los principales donantes (en el 80% de las ollas y merenderos) según la investigación de Riero (et al, 2021). Luego se ubican los comercios locales (61,3%) y los donantes particulares (47,4%). Estos tres donantes principales dan cuenta de que la organización de estas iniciativas se sustenta con vínculos cercanos, en el contexto de la cotidianidad del territorio.

En quinto lugar aparecen como donantes los sindicatos (47,1%), como el principal actor institucional que aporta recursos para el sostenimiento de estas experiencias. En sexto lugar, aparecen los fondos de la propia organización (39,7%), es decir, nuevamente cobra relevancia el carácter autogestionado de estos grupos de vecinos y vecinas, que sostienen las ollas no solo con trabajo solidario sino con recursos propios. Recién en séptimo lugar encontramos a los recursos del Estado, mencionado en un 38,7% de las consultas a las ollas y merenderos (Riero et al, 2021).

Sin embargo, se desprende del relevamiento de Riero (et al, 2021) que el apoyo del Estado se concentró en algunos departamentos donde se desarrollaron iniciativas puntuales, por parte de las intendencias departamentales y el ejército: Salto, Colonia, Rocha y Canelones. Es así, que estas iniciativas no aparecen desde el gobierno central, sino desde el ámbito institucional departamental. Al apoyo del Estado le siguen las empresas, partidos políticos, clubes deportivos, ONGs, entre otros donantes minoritarios (Riero et al, 2021, p.16).

El apoyo del Estado a las ollas, en los departamentos mencionados anteriormente, se dio en forma de canastas, bonos y elaboración de alimentos por parte del ejército. Esto se articuló de forma distinta dentro del territorio, ya que cada intendencia definió acciones dentro de su departamento. A finales de 2020 se da desde la política institucional un

³ Estos datos toman en cuenta el año 2020.

reconocimiento al trabajo de las ollas y merenderos populares, siendo esta la primera vez que se abordaba el tema desde el gobierno central (Riero et al, 2021, p.70).

El apoyo a las ollas por parte del gobierno central llegó después. El 15 de Abril de 2021, el entonces ministro de Desarrollo Social Pablo Bartol firmó un convenio de cooperación con una organización no gubernamental (Uruguay Adelante) para la logística, registro, compra y suministro de apoyos del gobierno a las ollas populares de Montevideo y zona metropolitana; en el interior del país el convenio para estas tareas se firmó con las intendencias departamentales (Presidencia, 2021c). Esta fue la primera iniciativa a nivel del gobierno central para el apoyo de las ollas populares, luego de reconocer su labor en el marco de la pandemia. El apoyo anunciado fue de 50 millones de pesos para el interior del país y de 65 millones de pesos para Montevideo y alrededores, hasta el 31 de julio, completando 2000 millones de pesos en los meses restantes del año 2020. Estos fondos surgen del Fondo Coronavirus (Presidencia, 2021c). A Octubre de 2021, Uruguay Adelante afirma abastecer a 737 ollas y merenderos con fondos públicos, habiendo entregado 1066 toneladas de insumos (Uruguay Adelante, 2021).

En el mes de junio de 2021 se desarrolló un material por parte del Ministerio de Desarrollo social y el Instituto Nacional de Alimentación, para brindar información a ollas y merenderos sobre la manipulación de alimentos, reconociendo su labor de la siguiente forma:

“Las ollas populares han contribuido a favorecer el acceso a los alimentos de sectores vulnerables de la población en el contexto de la pandemia por COVID-19. Reconociendo la esforzada y generosa labor de las organizaciones sociales y de vecinos que gestionan ollas populares...” (Mides, 2021f)

El reconocimiento del trabajo de las ollas, el financiamiento de las mismas a través del Fondo Coronavirus, expresa el gran trabajo que estas han desarrollado pero también da cuenta de un traslado del rol en la provisión de bienestar a la sociedad civil y la comunidad. El hecho de que estas, así como el mercado, sigan teniendo un rol fundamental en la provisión de bienestar evidencia lo que Midaglia y Antía (2011) definen como el modelo híbrido de bienestar que se instaló en el país desde los años 90’, donde estos actores participan de la ejecución de las políticas sociales, pese al aumento del rol del Estado en el

último quinquenio. El fenómeno de las ollas populares pone de manifiesto la necesidad de intervención en la cuestión social, dado que familias, comunidades y mercado no pueden por sí solos garantizar el bienestar (Midaglia y Antía, 2011). Aunque la pandemia es una situación circunstancial y frente a ella las ollas y merenderos han sostenido la alimentación de miles de personas, familias y comunidades no tienen la capacidad de resolver cuestiones estructurales que hacen al problema del hambre.

Castel (1998) define que los sistemas relacionales basados en la pertenencia familiar, laboral o local, corresponden a la esfera de la sociabilidad primaria, mientras que los sistemas relacionales donde la sociedad interviene sobre sí misma y establece garantías colectivas, conciernen a la esfera de la sociabilidad secundaria, que entra en juego cuando las primeras fallan (p.35). Cuando la capacidad de contención familiar falla o no existe, la asistencia aparece como la forma principal de sostén, siendo su objetivo cubrir estas carencias de la sociabilidad primaria de forma organizada, especializada y colectiva (Castel, 1998, p.36).

Aquí el aporte de Esping Andersen (1993) sobre los conceptos de familiarismo y mercantilización es relevante para la discusión. El grado de familiarismo en un Estado da cuenta de en qué medida se traslada la protección de sus miembros a la familia, al tiempo que el grado de mercantilización demuestra en qué medida se traslada la satisfacción de necesidades al mercado. En este sentido, el traslado de responsabilidades a la sociedad civil en el abordaje a la pobreza, puede ser entendida como un aumento del familiarismo en detrimento del rol del Estado en cuanto a la protección social.

Esto supone grandes riesgos, pues las familias no están igualmente equipadas para proteger a sus miembros, y las comunidades pueden protegerlos de forma distinta según los recursos que tienen a su alcance. La solidaridad anclada en la pertenencia a la familia o a la comunidad deja por fuera, a su vez, a todas aquellas personas que no están afiliadas a las mismas, ya que no todos los individuos en situación de pobreza tienen redes familiares o comunitarias, y el dejar sujeta la protección a esta inscripción los deja en una situación de desprotección (Castel, 1995, p.29).

A la interna de estas iniciativas autogestionadas surgen planteos sobre el rol que debería asumir el Estado con respecto a la emergencia alimentaria. En general, coinciden en un “...inconformismo con la poca o nula respuesta por parte del Estado para brindar soluciones a la crisis social y alimentaria.”, mientras que se destaca como positiva la organización autogestionada de los barrios frente a la crisis (Riero et al, 2021, p.31).

La investigación de Riero (et al, 2021) recoge dos posturas sobre el rol del Estado frente a las ollas, analizando los discursos tanto de quienes llevan adelante estas iniciativas como de referentes de organizaciones no gubernamentales que apoyaron a ollas y merenderos. Por un lado, recoge una postura que plantea que las ollas y merenderos no deberían existir, porque la responsabilidad de hacer frente a la inseguridad alimentaria es del Estado, y este debería, cuanto menos, proveer de insumos a estas iniciativas. Por otro lado, surge otra postura que entiende que las ollas populares son una expresión de solidaridad que va más allá de las políticas públicas, que no se agota con la pandemia, porque el hambre data de mucho antes y responde a cuestiones estructurales, por tanto deberían funcionar al margen del Estado y de forma autogestionada, para no ser condicionadas por éste (Riero et al, 2021).

La investigación de Riero (et al, 2021) reconoce el rol del Estado para garantizar el bienestar en el marco de la pandemia, pero destaca la construcción de lazos comunitarios y de solidaridad en un mundo cada vez más individualizado y con lazos cada vez más frágiles, aún más en el marco de las medidas de restricción de movilidad. El retorno a la “normalidad” es problematizado desde el entendido de que, previo a la pandemia, el problema del hambre existía pero mucho más relegado a la esfera de lo privado. El llevar respuestas comunitarias al problema del hambre al ámbito público, supone por un lado, hacer frente a la inseguridad alimentaria desde lo colectivo, y por otro implica una denuncia de que el hambre existe y llama al Estado a hacerse también responsable, en un proceso donde se denuncia haciendo:

“El esfuerzo de las ollas supuso sacar la cocina a la calle, al espacio público-político, para una vez más tejer lazos comunitarios y solidarios para sostener la vida. Y en todo ese proceso, además (no solamente, ni centralmente) obligar al Estado a que se haga responsable, también a las empresas...” (Riero et al, 2021, p.67)

Reflexiones finales:

Las respuestas que se han desarrollado en materia de atención a la pobreza durante el año 2020, tras el arribo de la pandemia por COVID-19, así como durante la primera mitad del año 2021, ayudaron a que la pobreza no aumentara en niveles más críticos. Sin embargo, la caída en situación de pobreza de más de cien mil personas y el desarrollo de al menos 700 ollas y merenderos a lo largo y ancho del país, interpela sobre el alcance de dichas medidas.

La restricción de movilidad y el cierre de actividades que se aplicaron durante la pandemia para frenar el contagio del virus, generaron una contracción económica que implicó la pérdida de puestos de trabajo y reducción de ingresos, configurando una crisis de los mercados laborales a nivel mundial y especialmente en América Latina.

La crisis impactó en mayor medida a las personas que trabajaban en la informalidad, con puestos de menor remuneración y trabajos precarios. La protección social, al estar ligada al empleo formal, dejó por fuera a estos trabajadores y trabajadoras, que no estuvieron cubiertos por seguros de desempleo.

En América Latina existen históricamente altas tasas de informalidad laboral y desocupación, lo que aumenta la desprotección social, generando altas tasas de pobreza y desigualdad. Aunque existieron avances durante el ciclo progresista, entre 2002 y 2014, en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad y crecimiento de los estratos de ingresos medios, sobre 2015 se dio un estancamiento de estos indicadores.

Los problemas estructurales de la región, vinculados a la incapacidad de ampliar la cobertura de los sistemas de protección social, absorber la mano de obra disponible y crear empleos formales, estables y de ingresos suficientes, se agudizaron con la llegada de la pandemia. Esto se vincula con la pobreza en la medida en que la caída de ingresos y el aumento de la desocupación se asocia al aumento de la cantidad de personas en situación de pobreza y pobreza extrema. Estas tasas llegaron a niveles que no se habían alcanzado en los últimos 12 y 20 años respectivamente y al mismo tiempo, aumentó la desigualdad y la concentración de la riqueza en la región.

Uruguay no escapó a estas tendencias, el desempleo aumentó, así como la entrada en seguros de desempleo, todo lo cual afecta los ingresos de las personas y por ende repercute en el aumento de la pobreza. La cantidad de personas bajo la línea de pobreza en 2020 se ubicó en 11,6%, mientras que en 2019 se ubicaba en 8,8%. Aunque los datos no son estrictamente comparables, dado el cambio en la metodología del INE, las cifras dan cuenta de un aumento. Los más afectados fueron los niños, niñas y jóvenes, así como en hogares con referentes mujeres. La economía uruguaya dejó de crecer a partir de 2015 y afectó los ingresos de las familias desde 2018; esto se agudizó con la pandemia. De todos modos, el país se encontraba en una situación privilegiada con respecto a los demás países de la región, de hecho la CEPAL (2021a) lo ubica en un primer grupo de países que tenían niveles de pobreza y pobreza extrema bajos en 2019, de entre 10 y 2 por ciento.

La pandemia coincidió con la asunción de un nuevo gobierno en Uruguay, formado por una coalición de derecha y centro-derecha, en el marco de la caída de los gobiernos de izquierda a nivel regional. Para enfrentar el aumento del desempleo y la caída de los ingresos en el marco de la pandemia, se reforzaron los montos de transferencias monetarias condicionadas que se otorgan en forma permanente (TUS y AFAM-PE) y se creó una nueva transferencia en dinero, en forma de canastas alimentarias virtuales o entrega de canastas físicas. Estos programas se dedicaron a atender los efectos de la pandemia en la población que ya se encontraba bajo la línea de pobreza previo a la pandemia, cuya situación empeoró, y además atendieron las necesidades de las personas pertenecientes a los estratos socioeconómicos medios-bajos y bajos, que vivieron un proceso de movilidad social descendente y pasaron a engrosar las filas de la pobreza al ver afectados sus ingresos por el desempleo o la entrada en el seguro de desempleo.

Las medidas no contributivas de protección social, bajo la forma de transferencias monetarias y entregas de alimentos, fueron una recomendación fundamental de la CEPAL (2020) para enfrentar las consecuencias de la pandemia. En este sentido, los aumentos establecidos para los montos de TUS y AFAM en Uruguay y la entrega de alimentos mediante canastas alimentarias, siguieron esta recomendación al menos en cuanto al tipo de medida adoptada.

Por otra parte, no fueron aplicadas en el país otro tipo de medidas recomendadas por la CEPAL (2021b) que hacen referencia a la reducción de los egresos de los hogares, como el congelamiento del pago de servicios básicos y cancelación de impuestos o deudas. Esto se enmarca en un contexto de crecimiento de la inflación, que repercute en el costo de la canasta básica de alimentos y afecta negativamente los ingresos de las familias, sobre todo de aquellas en situación de pobreza, aumentando la inseguridad alimentaria.

En este escenario de recrudescimiento de la pobreza y aumento de la población en esta situación, las políticas sociales fueron fundamentales para mitigar los efectos de la crisis. Las transferencias monetarias condicionadas fueron aplicadas como la principal respuesta a la pandemia en la región y contribuyeron, según la CEPAL (2021a) a suavizar el impacto de la pandemia. Las familias pertenecientes a estratos medios y la parte superior de los estratos bajos, que dependen de su trabajo para vivir, no son población objetivo, en general, de políticas de protección social, pero en este contexto fueron sostenidas por este tipo de políticas y se evitó su caída en la pobreza o se atenuó su movilidad descendente. Este es el caso de las canastas alimentarias, que fueron otorgadas a familias que no reciben otras prestaciones del Estado, por lo cual su necesidad se vincula a las consecuencias de la pandemia. De no haberse aplicado estas políticas, la tasa de pobreza en la región hubiese llegado a 37,2%, mientras que con transferencias descendió a 33,7%, según la CEPAL (2021a). En el caso de Uruguay, el aumento de personas en situación de pobreza hubiera estado en torno a las 26.290, cuando se estima que cayeron 100.000 personas en situación de pobreza, tomando en cuenta las medidas aplicadas.

Las respuestas a nivel institucional lograron reducir el impacto de la pandemia en la pobreza. Sin embargo, fueron insuficientes si se toman en cuenta los esfuerzos realizados por la sociedad civil y la comunidad para cubrir las necesidades alimentarias de miles de personas. Las respuestas a nivel comunitario tuvieron su máxima expresión en las ollas populares y merenderos, que se multiplicaron frente a una falta de respuestas por parte del Estado y se desarrollaron sin el apoyo del mismo hasta entrado el año 2021. Siendo Uruguay el país que menos gastó para atender los efectos de la emergencia sanitaria, es necesario problematizar los esfuerzos realizados, sobre todo considerando las ventajas comparativas de

Uruguay frente a otros países en relación a su sistema de salud, fortalecido en las últimas décadas, y su amplia cobertura en materia de seguridad social en comparación con otros países de la región.

Las políticas aplicadas para mitigar los efectos de la pandemia en relación a la pobreza, fueron aplicadas de forma interrumpida, anunciando su continuidad mes a mes, lo que no otorga previsibilidad en los ingresos de las familias y colabora con el clima de incertidumbre e inseguridad en materia de ingresos. El depósito en dos pagos de los refuerzos de TUS y AFAM, también constituye una debilidad, ya que el valor de la prestación mensual no representa una real duplicación en los ingresos mensuales de las familias, sino un complemento que dista de las recomendaciones de la CEPAL. En el caso de las Canastas Alimentarias, la prestación es ampliamente insuficiente en relación al valor de la canasta básica y, siendo esta la única política para la población no beneficiaria de otras prestaciones del Estado, resulta insuficiente para enfrentar los efectos de la pandemia.

Además de esto, la insuficiencia de las medidas se refleja en la cantidad de personas que quedaron en lista de espera para ser evaluadas para otorgar la Tarjeta Uruguay Social durante el transcurso de la pandemia. La modalidad presencial de las entrevistas de evaluación se volvió un freno al ingreso al Programa de protección. Teniendo en cuenta que se implementaron mecanismos de postulación directa para las Canastas Alimentarias, hubiese sido una opción a considerar para no dejar sin protección a estas familias.

La cantidad de personas que se postularon al Programa de Oportunidad Laboral también da cuenta de una gran necesidad de trabajo. Esta medida surge tiempo después de que las otras fueran aplicadas, lo que hace que la postulación masiva a estos puestos de trabajo de cuenta de la necesidad de mayores respuestas al desempleo. El Programa, además, es de 6 meses de duración y ofrece un sueldo mínimo, lo que hace pensar que existe una real necesidad de ingresos y no otros motivos para la postulación. Por todo esto, es una respuesta precaria e insuficiente a la necesidad de trabajo.

Más allá de esto, se debe tener en cuenta que la pandemia no es la explicación para los problemas a nivel socioeconómico, sino una circunstancia que pone de manifiesto

dificultades de larga data, como el desempleo, la pobreza estructural y la informalidad. En el primer trimestre de 2021 se ha observado una recuperación de empleos perdidos durante la pandemia y se espera llegar a los niveles pre-crisis, la recuperación económica no alcanzará los niveles de 2019 según la CEPAL (2021b) y su recuperación no implica que se superen las tendencias de bajo crecimiento pre-crisis, o los problemas estructurales que acarrea la región.

La CEPAL (2021a) plantea en este sentido la necesidad de avanzar hacia verdaderos Estados de Bienestar, lo que pone el foco en políticas que promuevan el empleo y garanticen su calidad, desarrollar políticas de cuidados, y sistemas de protección que tiendan hacia la universalidad. Las políticas de transferencias de renta condicionadas son útiles en situaciones de crisis y han logrado reducir la pobreza en la región en el corto plazo, sin embargo y pensando en el largo plazo cabe replantearse la tendencia hacia la hiperfocalización y, tal como plantea la CEPAL (2021a) apuntar a que poco a poco se pueda ir avanzando hacia políticas sociales de corte universal y al desarrollo políticas que ataquen el núcleo duro de la desigualdad, tales como políticas redistributivas y de fomento del pleno empleo y empleo de calidad.

La política social no puede, por sí sola, solucionar la pobreza, dado que esta se inscribe en “...la totalidad del régimen social de acumulación y de la política de Estado” (Grassi, 2013, en Baraibar, 2015, p.143). Aunque sí es importante aliviar las necesidades de la población en situación de vulnerabilidad, y en este sentido tiene un rol fundamental, la verdadera lucha contra la pobreza se debe dar desde un conjunto de instituciones que reduzcan los riesgos sociales o los costos para enfrentarlos, y que sostengan a las personas para que no caigan en la pobreza. La política social es un instrumento útil, pero no lo puede todo (Baraibar, 2015).

Durante la pandemia se ha popularizado la expresión “nueva normalidad” haciendo alusión a la forma en la que la pandemia vino a cambiar el escenario actual, como un nuevo estado de las cosas. En un plano ético-político, cabe la discusión sobre si se debe perseguir volver a la “normalidad” anterior; adecuarse y desarrollar acciones en el marco de la “nueva normalidad” lidiando con las consecuencias de la crisis, sin intervenir sobre sus causas; o

“reinventar otra normalidad” que aborde las causas del problema y cree nuevas formas de vivir en sociedad (Fernández-Savater, 2020 en Riero et al, 2021, p.2).

Bibliografía:

- Antía, F. (2018) Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, 30(2), 193-235.
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4802>
- Andrenacci, L. (comp.) (2006) *Problemas de política social en la Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Baraibar, X. (2015) Lo que nos dejó el tiempo: Política asistencial e integración social. *Revista de Políticas Públicas*, vol. 19, num. 1, enero-junio, 2015, 133-144. Universidade Federal do Maranhão.
- Baraibar, X. (2014) *Girando en el mismo territorio: Extrema pobreza y política asistencial en el Uruguay*.
http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/baraibar_gt_14.pdf
- Baraibar, X. (2019) *Lo que nos dejó el tiempo: Política asistencial e integración social*.
<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3871/2020>
- Baraibar, X. (2021) La pobreza en el Uruguay actual: la mirada y orientaciones de la derecha gobernante. *Cuadernos de Trabajo Social*, N°21, 61-74, marzo de 2021.
<http://www.tscuadernosdetrabajosocial.cl/index.php/TS/article/view/183/186>
- Brum, M. y De Rosa, M. (2020) *Estimación del efecto de corto plazo de la Covid-19 en la pobreza en Uruguay*. IECON.
- Castel, R. (1995) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*.
https://aulavirtual4.unl.edu.ar/pluginfile.php/7097/mod_resource/content/1/castel-robert-la-metamorfosis-de-la-cuesti%C3%B3n-social.pdf
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social ¿qué es estar protegido?*. Manantial.
- Castel, R. (2010) *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011) *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL (2020) *Informe Especial COVID-19. N°3*.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
- CEPAL (2021a) *Panorama Social de América Latina 2020*. CEPAL.

- CEPAL (2021b) *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe: Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*. Informe Especial COVID-19, N°11, 1-42. 8 de Julio 2021.
- CEPAL (2021c) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021*.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/16/S2100393_es.pdf
- CEPAL (2021d) *Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Danani, C. (2013) El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (spe), 113-134.
http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X201300020007&lng=es&tlng=es.
- Danani, C. (2017) *La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización*. Instituto del Conurbano-UNGS, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- D'Amico, V. (2015). De la pobreza a la desigualdad. Discursos internacionales, efectos nacionales. *Latinoamérica*, 2015, N.61, 237-263.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/latinoam/n61/1665-8574-latinoam-61-00237.pdf>
- De Rosa, M., Lanzilotta, B., Perazzo, I., y Vigorito, A., (2020) *Las políticas económicas y sociales frente a la expansión de la pandemia de COVID-19: aportes para el debate*. Blog del Departamento de Economía, 23 marzo 2020.
http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Aportes_y_an%C3%A1lisis_en_tiempos_de_coronavirus_1.pdf
- Esping Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Ediciones Alfons el Meganim.
- Feres, J. y Mancero, X. (2000) *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Naciones Unidas.
- Grassi, E. (2013) La cuestión social y la cuestión de la pobreza. *Voces en el Fénix* N°22. https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/1_0.pdf

- Midaglia, C., Castillo, M. y Fuentes, G. (2010) El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública. N° 15-16, Abril 2011*. Universidad de Chile.
http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20161117104605/La_reforma_social.pdf
- Midaglia, C. y Silveira, M. (2011) En busca del eslabón perdido. La nueva Transferencia Condicionada de Renta como estrategia complementaria del sistema uruguayo de protección social, en Barba Solano [et al.] (2016) *La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*. CLACSO.
- Midaglia, C. y Antía, F. (2011) El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social, en: Idiart, A. (Editora): *Estado Benefactor y Políticas Sociales. Historia, implementación y reforma de Programas Sociales en Argentina, Chile y Uruguay*. Editorial Biblos. Buenos Aires.
- Montagut, T. (2009) *Repensando la política social*.
<http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/100120/1/575243.pdf>.
- Nocetto, L., Piñeiro, R. y Rosenblatt, F. (2019) Fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos. *Revista de ciencia política (Santiago), Junio 2020, vol.40, no.2,* 511-538.
https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2020000200511&lng=es&nrm=iso
- Riero, A., Castro, D., Pena, C., Zino, R. (2020) *Ollas y merenderos populares en Uruguay. Tramas para sostener la vida frente a la pandemia*.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiCvcOImK7xAhUhpZUCHZSWBWEQFnoECAIQAA&url=https%3A%2F%2Fcienciassociales.edu.uy%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F12%2FOllas-y-merenderos-populares_Uruguay-2020-1.pdf&usg=AOvVaw3gt4dko1veFyCiCs4D8KR7
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2005) Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino, en Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS-Editorial Prometeo.
- Uribe, M. (2018) Ciclos políticos y política social en América Latina en el siglo XXI. *Revista Forum, N°13, enero-junio 2018*.

- Vecinday, L. y Bentura, J. (coord.) (2019) *Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista: entre la asistencia y la activación*. FFCS-DS, Udelar.

Fuentes documentales:

- BPS (2020) *Ley N° 18.227. Asignaciones familiares*.
https://www.bps.gub.uy/bps/file/3599/2/ley18227_asignaciones_familiares_reglamentacion.pdf.
- BPS (2021) *Plan de Equidad*.
<https://www.bps.gub.uy/3540/plan-de-equidad.html>
- DGI (2020) Coeficiente de ajuste por inflación.
<https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2.principal.ampliacion-DatosSeresEstadisticas,O.es,0.PAG;CONC;937;7;D;coeficiente-ajuste-por-inflacion;40;PAG;>
- El Observador (2020) *Cómo se accede a la canasta de alimentos y otras respuestas sobre la nueva prestación del MIDES*.
<https://www.elobservador.com.uy/nota/como-se-accede-a-la-canasta-de-alimentos-y-otras-respuestas-sobre-la-nueva-prestacion-del-mides-20204614590>
- IMPO (2015) *Ley 19.353. Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados*.
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19353-2015>
- INE (2020) *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2019*.
<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+m%C3%A9todo+de+ingreso+2019/c0c832b4-7e5c-4c2a-92e9-7ea69a75e92a>
- INE (2021a) *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2020*.
<https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Pobreza0321/c18681f1-7aa9-4d0a-bd6b-265049f3e26e>
- INE (2021b) *Líneas de pobreza e indigencia per cápita*.
https://www.google.com/url?q=https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid%3D1675e7d0-6fe0-49bd-bf3f-a46bd6334c0c%26groupId%3D10181&sa=D&source=editors&ust=1632061877946000&usg=AOvVaw1leck4-95DKHURs9NdqgZG
- INE (2019) *Boletín Técnico: Actividad, Empleo y Desempleo. Abril 2019*.
http://www.ine.gub.uy/inicio/-/asset_publisher/qCQOi0UnXKap/content/actividad-empleo-y-desempleo-abril-2019/maximized

- La Diaria (2020a) *Inflación en abril llegó a dos dígitos: en el acumulado anual alcanzó %10,86.*
<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/5/inflacion-en-abril-llego-a-los-dos-digitos-en-el-acumulado-anual-alcanzo-1086/>
- La Diaria (2020b) *Ministerio de economía presentó acuerdo por mantenimiento de precios por tres meses para 80 tipos de productos alimenticios, sanitarios y de higiene.*
<https://ladiaria.com.uy/coronavirus/articulo/2020/5/ministerio-de-economia-presento-acuerdo-por-mantenimiento-de-precios-por-tres-meses-para-80-tipos-de-productos-alimenticios-sanitarios-y-de-higiene/>
- La Diaria (2021a) *Aumentó la cantidad de seguros por desempleo en diciembre.*
Disponible en:
<https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2021/1/aumento-la-cantidad-de-seguros-por-desempleo-en-diciembre/#>
- La Diaria (2021b) *Big data, inflación, acuerdo de precios y una nueva forma de conseguir datos.*
<https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2021/6/big-data-inflacion-acuerdo-de-precios-y-una-nueva-forma-de-conseguir-datos/>
- La Diaria (2021c) *Prórroga especial de seguro de desempleo por más de un año se brindó a 2390 trabajadores de 243 empresas.*
<https://ladiaria.com.uy/trabajo/articulo/2021/7/prorroga-especial-del-seguro-de-desempleo-por-mas-de-un-ano-se-brindo-a-2390-trabajadores-de-243-empresas/>
- La Diaria (2021d) *Hay 22.000 personas esperando evaluación para ingresar al Programa Uruguay Social.*
<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/1/hay-22000-personas-esperando-evaluacion-para-ingresar-al-programa-uruguay-social/>
- La Diaria (2021e) *250.605 personas se inscribieron para 15.000 cupos del Programa Oportunidad Laboral.*
<https://ladiaria.com.uy/articulo/2021/5/250605-personas-se-inscribieron-para-15000-cupos-del-programa-oportunidad-laboral/>
- MIDES (2020a) *Aumento por única vez de montos de Tarjeta Uruguay Social y Asignaciones Familiares.*

- <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/aumento-s-unica-vez-montos-tarjeta-uruguay-social-asignaciones-familiares>
- MIDES (2020b) *Nuevo refuerzo de Asignación Familiar del Plan Equidad y Tarjeta Uruguay Social.*
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/nuevo-refuerzo-asignacion-familiar-plan-equidad-tarjeta-uruguay-social>
 - MIDES (2020c) *Aumento de Tarjeta Uruguay Social y Asignación Familiar del Plan Equidad.*
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/aumento-tarjeta-uruguay-social-asignacion-familiar-plan-equidad>
 - MIDES (2020d) *Pago de la Tarjeta Uruguay Social y Asignaciones Familiares del Plan Equidad.*
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/pago-tarjeta-uruguay-social-asignaciones-familiares-plan-equidad>
 - MIDES (2020e) *Planificación del Gobierno para enfrentar la pandemia. Rol y acciones del Ministerio en dicho plan.*
 - <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/institucional/informacion-gestion/pedidos-de-informes/planificacion-del-gobierno-para-enfrentar-pandemia-rol-acciones-del-ministerio-dicho-plan>
 - MIDES (2021a) *Tarjeta Uruguay Social.*
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/tarjeta-uruguay-social>
 - MIDES (2021b) *Gobierno duplica monto de tarjeta uruguay social y canastas de alimentos.*
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/gobierno-duplica-monto-tarjeta-uruguay-social-canastas-alimentos>
 - MIDES (2021c) *Duplicación de Asignaciones Familiares del Plan Equidad.*
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/duplicacion-asignaciones-familiares-plan-equidad>
 - MIDES (2021d) *Montos especiales para Cupón Canasta TU-APP para los meses de abril y mayo.*
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/montos-especiales-para-cupon-canasta-tuapp-meses-abril-mayo>
 - MIDES (2021e) *Todo sobre el Cupón-Canasta.*
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/todo-sobre-cupon-canasta>
 - MIDES (2021f) *Recomendaciones para ollas populares.*
<https://www.google.com/url?q=https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/recomendaciones-para-ollas-populares&sa=D&source=editors&ust=1632088943276000&usg=AOvVaw2x4pbjtISwLmyBFKCbBE6X>

- Ministerio de Economía y Finanzas (2021) *Medidas de apoyo adoptadas ante la pandemia de Covid-19.*
<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/MEDIDAS%20DE%20APOTO%20ADOPTADAS%20ANTE%20LA%20PANDEMIA%2027-05.pdf>
- Presidencia (2020) *El gobierno declaró la emergencia sanitaria por coronavirus.*
<https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/comunicacion/noticias/gobierno-declara-emergencia-sanitaria-coronavirus>
- Presidencia (2021a) *Cantidad de trabajadores en seguro de paro descendió en el mes de junio a 76.766 personas.*
<https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/cantidad-trabajadores-seguro-paro-descendio-mes-junio-76766-personas#:~:text=Entre%20las%20personas%20en%20situaci%C3%B3n, en%20seguro%20de%20paro%20flexible.>
- Presidencia (2021b) *Medidas del Gobierno para atender la emergencia sanitaria.*
<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/medidas-gobierno-economia-emergencia-sanitaria-covid19>
- Presidencia (2021c) *Mides apoyará a más de 300 ollas populares con 115 millones de pesos en la primera mitad del año.*
<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mides-apoyara-300-ollas-populares-115-millones-pesos-primera-mitad-del-ano#:~:text=Uruguay%20Presidencia,-Presidencia&text=Hasta%20el%2031%20de%20julio,por%20provenir%20del%20Fondo%20Coronavirus>
- Uruguay Adelante (2021) *Datos y cifras.*
<https://www.uruguayadelante.uy/datos>
- World Health Organization (2020) *Declaración sobre la cuarta reunión del Comité de Emergencia del Reglamento Sanitario Internacional sobre el brote de la enfermedad por el coronavirus de 2019.*
[https://www.who.int/es/news/item/01-08-2020-statement-on-the-fourth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-coronavirus-disease-\(covid-19\)](https://www.who.int/es/news/item/01-08-2020-statement-on-the-fourth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-coronavirus-disease-(covid-19))