

V22 N65 | 2023

<http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2023-N65-1867>

La insuficiencia de la suficiencia: transferencias Monetarias en Uruguay durante la pandemia

Ximena Baráibar Ribero

Universidad de la República

xbaraibar@gmail.com

Recibido: 17.01.2023 | **Aceptado:** 08.05.2023

Resumen: En Uruguay, en marzo de 2020, asume un nuevo gobierno y son anunciados los primeros casos de COVID. A partir de entonces fueron desarrolladas medidas planteadas para atender las consecuencias sociales de la pandemia. Algunas fueron a través de la seguridad social, básicamente en atención a las personas desempleadas. Otras fueron transferencias monetarias que estuvieron ampliamente difundidas a través de medios públicos y valoradas favorablemente por el gobierno. Este artículo se centra en las transferencias monetarias y se propone ir más allá de los anuncios, procurando visualizar la calidad y cantidad de la protección provista por esas prestaciones, así como su legitimidad. Para esto, se analizan fuentes secundarias, en particular documentos de campaña electoral y de gobierno y conferencias de prensa por parte de autoridades gubernamentales. De esto surge, que la información siempre supone grandes números (de personas cubiertas y montos totales invertidos), pero los montos de las prestaciones para cada hogar y/o persona son muy bajos. Además, los anuncios son por plazos cortos y tienen problemas en su legitimidad, en tanto son entendidas como generadoras de dependencia. El análisis realizado también muestra aspectos que indican la relevancia de continuar problematizando la protección social en América Latina.

Palabras clave: Pobreza; transferencias monetarias; COVID; protección social.

Insufficiency of sufficiency: monetary transfers in Uruguay during pandemic

Abstract: In Uruguay, in March 2020, a new government assumed and the first cases of COVID were announced. Since that moment, several measures were developed to attend social impacts of the pandemic. Some of them, were through social security, basically in attention to unemployed people. At the same time, cash transfers were developed and widely disseminated through public media and favorably valued by the government. Going beyond the announcements, is the purpose of this article, trying to visualize quality and quantity of protection provided by the monetary benefits, as well as their legitimacy. The analysis is based on secondary sourced, specifically electoral and government documents and public conferences realized by government authorities. It's observed that only big numbers are announced (of covered persons and total amounts invested) but benefits amounts each household and/or person are low. In addition, the announcements are for short terms, and also have legitimacy problems, given they are understood as generating dependency. This analysis also shows aspects that indicate the relevance of continuing social protection problematize in Latin America.

Keywords: Poverty; cash transfers; COVID; social protection.

Insuficiência da suficiência Transferências monetárias no Uruguai durante a pandemia

Resumo: No Uruguai, em março de 2020, inicia – se um novo período de governo e são anunciados os primeiros casos de COVID. A partir de então, foram desenvolvidas medidas para enfrentar as consequências sociais da pandemia. Algumas formam através da previdência social, basicamente no atendimento a pessoas desempregadas. Outras foram transferência monetárias, amplamente divulgadas pela mídia pública e valorizadas favoravelmente pelo governo. Este artigo pretende ir além dos anúncios, tentando visualizar a qualidade e quantidade da proteção oferecida por esses benefícios, bem como sua legitimidade. Para isto, são analisadas fontes secundárias, especificamente documentos eleitorais e de campanha governamental e conferências públicas de

autoridades governamentais. Daí resulta que a informação expressa sempre grandes números (de pessoas abrangidas e montantes totais investidos), mas os montantes das prestações por agregado familiar e/ou pessoa, são muito reduzidos. Além disso, os anúncios são de curto prazo, e também apresentam problemas de legitimidade, pois são entendidas como geradoras de dependencia. A análise realizada também mostra aspectos que indicam a relevancia de continuar a problematizar a proteção social no América Latina.

Palavras-chave: Pobreza; transferências monetárias; COVID; proteção social.

Como citar este artículo:

Riverro, X. (2023). La insuficiencia de la suficiencia: transferencias Monetarias en Uruguay durante la pandemia. *Polis Revista Latinoamericana*, 22 (65), 283-319. doi: <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2023-N65-1867>

Introducción

En Uruguay, el 1 marzo del 2020, luego de 15 años de gobierno a cargo del Frente Amplio, Lacalle Pou —candidato por el Partido Nacional— asume como presidente de la República. Esto fue posible dado el acuerdo con otros cuatro partidos de derecha y centro derecha. Asimismo, trece días después el gobierno informa la existencia de casos de coronavirus y se declara la emergencia sanitaria.

En el caso uruguayo, la pandemia ocurre en un país que —en relación con sus pares latinoamericanos— ha tenido históricamente un mayor desarrollo relativo de su sistema de protección social, mayor porcentaje de población ocupada formalmente (y por tanto con acceso a la seguridad social) y menores índices de pobreza, indigencia y desigualdad (Amarante y Scalese, 2022; CEPAL, 2022).

De manera inmediata a la declaración de emergencia, fueron anunciadas y desarrolladas medidas que buscaron atender problemáticas sanitarias, económicas y sociales. El sistema de protección social del país hizo posible que se desarrollaran medidas a través de la seguridad social (básicamente de apoyo a personas desempleadas¹). Para quienes se encontraban en mayor situación de vulnerabilidad, —y de igual manera que en el resto de América Latina y el Caribe—, tuvieron centralidad las prestaciones monetarias (Amarante y Scalese, 2022; CEPAL, 2021, 2022; UNICEF, 2022). Desde 2020, se realizan aumentos de las ya existentes: Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM – PE) y la Tarjeta Uruguay Social (TUS). Asimismo, se crea la Canasta de Emergencia, cuyo monto también fue aumentado en algunos momentos de los años 2020 y 2021.

Las medidas mencionadas, tuvieron amplia difusión pública y el gobierno las ha valorado muy favorablemente, destacando el haber tenido como una de sus prioridades, a la población vulnerable. A modo de ejemplo, en marzo de 2020, en conferencia de prensa la ministra de Economía Azucena Arbeleche expresó “Tenemos la tranquilidad absoluta que se van a cubrir todas las necesidades sociales y sanitarias que nuestro país está enfrentando en estos días”². La misma autoridad, también en conferencia de prensa, a fines del mes de octubre de 2021, señala que “Los recursos para lo sanitario, lo económico y lo social, siempre han estado presentes y los hemos canalizado a través del Fondo Coronavirus. Hemos dicho que esos recursos van a ser, lo

¹ El desarrollo de estas medidas, entre otros, puede encontrarse en CEPAL, 2022; Filgueira, et al, 2021.

² <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/fondo-coronavirus-permitira-atender-necesidades-sociales-economicas>

que se necesite. Tengamos la certeza, que los recursos que se necesiten van a estar”³.

Este trabajo parte de considerar y compartir lo plantado por Danani y Hintze (2011) quienes entienden que no solo debe considerarse la existencia o no de protección social, sino que también debe valorarse su capacidad protectora. Esto supone analizar qué necesidades, cuánto y hasta dónde son satisfechas y para qué sectores de población son provistas por el sistema de protección social. Asimismo, debe considerarse el carácter cualitativo de la protección, que incluye la calidad de la satisfacción, sus modalidades y garantías. De esto dependen los grados y tipos de seguridad (o inseguridad) del sistema de protección social y, por tanto, de la reducción o aumento de la incertidumbre a la que las personas estén expuestas.

Agregan las autoras que también hace parte de la capacidad de la protección, la dimensión político – cultural, entendida como “la materia que hace a la construcción de legitimidad tanto de políticas e instituciones, como de demandas y reivindicaciones” (Danani y Hintze, 2011, p. 19). Por su parte, consideran la legitimidad como una creencia socialmente construida, respecto del merecimiento de reconocimiento de ciertos atributos. Da cuenta de las demandas reconocidas como como apropiadas y a quienes se exige por la provisión de protección. Supone, por tanto, la capacidad de recortar los problemas que requieren intervención del Estado y la manera de realizarlo.

A partir de lo señalado, este documento tiene como objetivo ir más allá de los anuncios y valoraciones del gobierno, procurando visualizar la calidad, cantidad y legitimidad de la protección

³ <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/noticias/gobierno-presento-nuevas-medidas-apoyo-para-sectores-vulnerables>

provista por las prestaciones monetarias implementadas desde el inicio de la pandemia en el país, hasta la declaración del fin de la emergencia sanitaria el 5 de abril de 2022, así como la legitimidad de estas.

Se considera un objetivo relevante para el caso uruguayo, pero también más allá de este, dada la mirada que propone. Esta supone que la realidad actual, no puede ser analizada sin considerar las respuestas implementadas durante la pandemia y los discursos que las fundamentaron. Por lo tanto, sigue siendo necesario el análisis de un período dramático para el país y el mundo. Luego, se entiende que se trata de un objetivo importante, para salir de la idea de la inevitabilidad de las consecuencias del COVID. Al contrario, aún en contextos de limitaciones y dificultades generales existieron —y siempre existen— márgenes para decisiones políticas. Finalmente, se entiende un objetivo relevante en tanto el análisis realizado permite visualizar fortalezas y debilidades de los sistemas de protección social, contribuyendo a pensar los desafíos que estos tienen.

La estrategia metodológica se basa en el análisis de fuentes secundarias. No existe información pública que organice y sistematice el conjunto de medidas dirigidas a los sectores vulnerables —en este caso, transferencias monetarias— durante la emergencia sanitaria. Por tanto, su análisis supone en primer lugar, su reconstrucción, a partir de documentos y comunicaciones públicas por parte de autoridades del gobierno.

En el caso de los documentos, fue considerada la propuesta de campaña electoral del Partido Nacional (2019), al que pertenecen el presidente y las máximas autoridades del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). A esto se suma Ley de Presupuesto Nacional 2020 2024, aprobada en 2020 y entendida por el gobierno como una de las instancias fundamentales de expresión de lo que proyecta

realizarse y las herramientas para concretarlo (Poder Ejecutivo, 2020). Asimismo, fueron consideradas las Rendiciones de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de los años 2020 y 2021, aprobadas en los años 2021 y 2022, respectivamente. En ellas se informa y se realizan valoraciones sobre lo actuado y se plantean futuras líneas de acción.

Las comunicaciones analizadas fueron de dos tipos. Por un lado, se consideraron las comparecencias de las autoridades del MIDES al Poder Legislativo, organismo encargado de la aprobación, tanto de la Ley de Presupuesto como de las Rendiciones de Cuentas. Por el otro, fueron analizadas comunicaciones y expresiones públicas de mayor alcance mediático. La página web de Presidencia de la República⁴, informa diariamente de diversas actividades realizadas por el gobierno, que son cubiertas por la prensa oral y escrita. Salvo excepciones, se trata de conferencias y ruedas de prensa por parte de autoridades gubernamentales, luego reproducidas por los medios masivos de comunicación.

El segundo tipo de comunicación supuso la identificación de las noticias que, dentro del período de estudio, estuvieran relacionadas a decisiones y acciones llevadas adelante por el MIDES y comunicadas por las máximas autoridades del gobierno, esto es, Presidente, Ministros y Sub Secretarios del mencionado Ministerio y Ministra de Economía. Luego, se analizaron aquellas referidas a las transferencias monetarias durante la pandemia. Son 116 las noticias vinculadas al MIDES y dentro de ellas 19 refieren al objeto de análisis de este artículo. La primera comunicación fue realizada el 20 de marzo 2020 y la última el 28 de octubre 2021.

El análisis supuso dos etapas. En primer lugar, el conjunto de la información fue organizada en tres dimensiones: i) medidas

⁴ <https://www.gub.uy/presidencia/>

puestas en marcha, cantidad de anuncios y plazo de las prestaciones; ii) contenido de lo que se informa y iii) argumentos que fundamentan la adopción de las medidas analizadas. En segundo lugar, la información procesada se analiza en base a lo planteado por Danani y Hintze (2011), esto es, cantidad, calidad y legitimidad de las transferencias monetarias.

Luego de esta introducción, el trabajo se organiza en cuatro puntos. El primero, se centra en las prestaciones monetarias en América Latina y las valoraciones sobre las mismas, en el contexto del COVID. El segundo, pone el foco en Uruguay y expone las prestaciones monetarias existentes al llegar la pandemia, así como las recomendaciones nacionales sobre las mismas. Luego, se presentan y analizan las medidas implementadas durante la emergencia sanitaria y las valoraciones del gobierno sobre las mismas. El trabajo se cierra con un punto de síntesis y conclusiones, que, entre otros aspectos plantea líneas para pensar en los sistemas de protección social.

Transferencias Monetarias en América Latina

Las primeras experiencias de transferencias monetarias (TM) surgen —en Brasil y México— a mediados de la década de los 90, a partir de las consecuencias del modelo de desarrollo de orientación liberal de los años '80 y '90, siendo promovidas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ese modelo priorizó la liberalización, desregulación comercial y la reducción de los costos de producción -incluyendo la protección social- para competir por inversión extranjera. Asimismo, promovió la restricción de la intervención del Estado, como agente privilegiado en la provisión de bienestar social, trasladando al mercado buena parte del manejo de los riesgos sociales, entendidos como problemas individuales. Como resultado, amplios segmentos de la población tuvieron serias limitaciones en sus condiciones de vida y en el

acceso al bienestar y protección social (Benza y Kessler, 2020; Filgueira, 2013; Martínez y Sánchez, 2016; Midaglia y Castillo, 2010).

A partir de los '90, las TM se imponen en la región como la principal forma de intervención estatal, para atender a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Barba (2019) destaca que, a pesar que han seguido una trayectoria desigual en América Latina, tienen elementos comunes: i) son intervenciones focalizadas, que buscan obtener el mayor efecto, con los menores costos posibles; ii) operan a escala federal y son financiados principalmente por los gobiernos de cada país; iii) tienden a respetar el funcionamiento del mercado, actuando del lado de la demanda; iv) están condicionadas al cumplimiento de contraprestaciones por parte de la familia; v) la inversión en capital humano es entendida como un factor clave para evitar la reproducción de la pobreza; vi) conceden un papel fundamental a las madres de familias como garantes del cumplimiento de las condicionalidades y vii) buscan que su acción reduzca la vulnerabilidad de quienes se encuentran en los ciclos más críticos de sus vidas, especialmente niños, niñas y jóvenes.

En general estos nuevos programas han estado acompañados de la creación de Ministerios de Desarrollo Social o Planificación, encargados de su gestión y con la tarea político – institucional de articular una serie de prestaciones públicas vinculadas a las iniciativas sociales (Midaglia y Castillo, 2010).

Las TM tendrán una particular expansión dentro del giro progresista desarrollado en el continente, a inicios del presente siglo. Indica Uribe (2018) que estos gobiernos buscaron combinar el crecimiento económico con protección laboral, aumento del salario mínimo, del empleo formal, de la inversión pública y la extensión de la protección social articulando mecanismos contributivos y no contributivos, en particular transferencias

monetarias condicionadas. A estas, Martínez y Sánchez (2016) las consideran la innovación más generalizada, permitiendo pasar de coberturas restringidas a otras más amplias. Pero agregan que se trata de una incorporación segmentada entre los accesos contributivos y no contributivos, que presentan muy distintos grados de suficiencia de las prestaciones.

Durante este ciclo -coincidente con el crecimiento económico-, se observan mejoras en indicadores relevantes del acceso al bienestar. De acuerdo a Benza y Kessler (2020), entre 2002 y 2014, disminuye la desocupación, mejora la calidad de los empleos y se incrementan los salarios reales (en particular los mínimos). Cae la pobreza de manera muy relevante, también la extrema pobreza y la desigualdad.

Más allá de lo anterior, además de lo señalado por Martínez y Sánchez (2016) también Uribe (2018) identifica límites de los gobiernos progresistas. No lograron sustituir las estructuras políticas tradicionales ni modificar las bases de la economía neoliberal, por tanto, no lo hicieron de los patrones de desigualdad. Dentro de esto, Benza y Kessler (2020) destacan que la propiedad y la riqueza se mantuvieron tanto o más concentradas que en el pasado y que no existieron muchas alternativas a los modelos extractivos o neo extractivos. Finalmente, los mercados laborales continuaron con una muy alta proporción de puestos de trabajo de mala calidad y con retribuciones que en muchos casos no permiten la salida de la pobreza.

Desde 2015, en varios países de América Latina, asumen gobiernos de derecha. Uribe (2018) destaca que estos defienden la propiedad privada y los valores individuales. Son adeptos a la lógica de la eficiencia y del libre mercado y a disminuir la centralidad del Estado en la regulación económica. Esta autora y

Quiroga y Juncos (2020) observan que a diferencia de las derechas de los años '90, las actuales, -al menos desde el discurso- no plantean una ruptura radical con las políticas asistenciales desarrolladas por los gobiernos progresistas. Las últimas autoras analizan los casos de Macri en Argentina y Temer en Brasil y observan que se mantienen los programas, “pero simultáneamente se aplican políticas económicas restrictivas que fomentan la concentración de los ingresos en aquellos sectores de mayores recursos; al tiempo que se genera una constante pérdida de poder adquisitivo que afecta a las clases populares” (p. 179).

En este contexto, aparece la pandemia en América Latina. De acuerdo con la CEPAL (2021), el continente enfrenta el COVID con grandes brechas y amplios sectores de la población desprotegidos, evidenciando la fragmentación y las desigualdades de sus sistemas de protección social. Antes de la crisis, solo el 47,2% de las personas ocupadas estaban afiliadas o cotizaban a los sistemas de pensiones, y el 60,5% estaban afiliadas o cotizaban a los sistemas de salud. En 2019, un cuarto de las personas de 65 años o más no percibía una pensión y los programas de transferencias condicionadas cubrían en promedio al 18,5% de la población de los países de América Latina y el Caribe.

Desde el inicio de la pandemia, la CEPAL (2020 a; 2020 b) realiza recomendaciones sobre respuestas a la población vulnerada económica y socialmente. Afirma que cuanto más rápidas y contundentes sean, menores serían los efectos negativos.

En el corto plazo, para garantizar ingresos, propone —entre otras— transferencias monetarias, con una duración mínima de tres meses, aunque seis meses o un año darían mejor protección a la población. Las transferencias serían para cada persona y por un equivalente a una línea de pobreza extrema o a una línea de

pobreza. También sugiere la implementación de un bono contra el hambre como complemento del ingreso básico de emergencia para toda la población en situación de pobreza extrema, siendo su valor equivalente al 70% de una línea de pobreza extrema (CEPAL, 2020 a; 2020 b).

A dos años de iniciada la pandemia, el organismo indica que, pese a la reactivación económica de 2021, la crisis social continúa y entre otros aspectos, se expresa en tasas de desocupación y niveles de pobreza y extrema pobreza, mayores a los existentes antes de la pandemia. Entiende que su impacto dista de haber terminado, y, que, por tanto, América Latina pasa de una emergencia a una crisis social prolongada, siendo fundamental “mantener las transferencias monetarias, sin disminuir el porcentaje de la población que cubren ni el monto entregado, de modo de mitigar el impacto de la pandemia en el bienestar de la población” (CEPAL, 2022, p. 139).

Transferencias monetarias en Uruguay durante los gobiernos del Frente Amplio

A partir de 2005, Uruguay sigue el mismo camino que América Latina y ese año, se integra al giro progresista. Asume por primera vez el gobierno nacional, el Frente Amplio, permaneciendo durante tres períodos consecutivos, que desarrolla e institucionaliza la política asistencial. Esta fue fundamentada en la situación de emergencia social y como forma de responder a la crisis social, cuya máxima expresión fue en 2002. El nuevo gobierno plantea como principal respuesta el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) desarrollado entre 2005 y 2007. Uno de sus componentes fue una transferencia monetaria condicionada, denominada Ingreso Ciudadano (Ley 17.869). También tuvo relevancia el Plan Alimentario, orientado a apoyar el acceso a alimentos de los hogares más vulnerables. Una de sus expresiones

fue la creación de transferencias económicas para la adquisición de alimentos.

También a inicios del gobierno, es creado el MIDES. La Ley 17.866 establece 13 competencias para el organismo, agrupables en cuatro esferas: desarrollo del PANES; gestión de políticas y planes en áreas específicas; articulación y coordinación de la oferta pública social; y organización y gestión de un sistema de información de la oferta pública social.

Finalizado el PANES y a partir del 2008, se pone en marcha el Plan de Equidad (PE). También se estructura en diversos componentes, siendo las transferencias monetarias el más relevante. Para esto, se modifican las Asignaciones Familiares, instrumento existente en el país desde 1943.

Estas Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM – PE), consisten en prestaciones monetarias en beneficio de niños, niñas y adolescentes que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Consideran el número de integrantes del hogar, aumentan el monto (a quienes concurren a secundaria se les otorga un monto mayor que a los que asistan a primaria) y consideran la presencia de discapacidades. Finalmente, se establece como requisito para conservar la prestación, la inscripción y concurrencia asidua del beneficiario a institutos de enseñanza y controles médicos periódicos (Ley 18.277; Poder Ejecutivo, 2020).

A partir de 2008, los hogares beneficiarios, continuaron recibiendo la Tarjeta Alimentaria. En 2011, pasa a denominarse Tarjeta Uruguay Social (TUS), concebida para promover el consumo de alimentos y artículos de primera necesidad en hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica (Salas y Vigorito, 2021).

En términos de cobertura, Perazzo, Rivero y Vigorito (2021) indican que las AFAM-PE cubrían en 2017 al 42% de la población con menores de 18, valor que ascendía al 85% en el primer decil. En 1990, la cobertura no superaba el 20%. Entienden que, con incidencias diversas entre el PANES, AFAM – PE y TUS, fueron alcanzados los objetivos de expansión de la red de protección social y alivio a la pobreza y la extrema pobreza.

En relación con la incidencia de la pobreza, las mismas autoras observan que, en 2017, era del 7,9% de los hogares y ascendía al 12,4% en hogares con menores de 18. En ausencia de AFAM-PE, estos valores hubiesen aumentado al 9,0 y 14,3% respectivamente. Por su parte, la TUS “genera una reducción del 8% en ambos casos. La combinación de ambas prestaciones potencia la caída a 14 y 23% respectivamente” (Perazzo et al, 2021, p. 8).

Las transferencias monetarias en Uruguay a partir de 2020

Al iniciarse la pandemia, el gobierno contaba con un sistema de transferencias monetarias institucionalizado y con investigaciones que —en sintonía con lo planteado por la CEPAL— indicaban su relevancia dentro de las medidas a tomar, tanto por la pérdida de ingresos como por la exclusión de otros mecanismos de protección social.

Bai, Carrasco, Dean y Perazzo (2020), en abril de 2020, analizan el seguro de desempleo, al que tienen derecho quienes trabajan en relación de dependencia, en la actividad privada. Observan que muchas personas trabajadoras con bajos salarios, aún, ingresando en el seguro de desempleo, pueden quedar bajo la línea de pobreza, dada la caída de los ingresos que supone y la composición de los hogares. Asimismo, las personas beneficiarias, tienden a ubicarse en la parte central de la distribución del ingreso, siendo menos del 5% de estas, parte de la población del decil

1. Esto implica que quienes viven en mayores situaciones de privación no acceden a protección social a través de este dispositivo o será una protección parcial. Es este un aspecto relevante, en tanto los grupos vulnerables son particularmente afectados por las consecuencias económicas y sociales de la pandemia.

Por su parte, en mayo de 2020, Brum y Da Rosa (2020) estiman el efecto de corto plazo del COVID y destacan que los hogares y personas por debajo de la línea de pobreza se incrementarían rápidamente. Entienden que esto puede neutralizarse con transferencias monetarias. Esto supone más recursos para mantener a todos los hogares afectados por encima de la línea de pobreza, pero consideran que los montos estimados, están al alcance económica y logísticamente. Finalizan indicando que actuar de manera enérgica y sostenida desde las políticas públicas, es clave.

Las transferencias monetarias en la pandemia

En la misma línea que lo planteado por Uribe (2018) y Quiroga y Juncos (2020), en relación con la derecha gobernante en otros países de América Latina, las transferencias no han sido una política que el gobierno se plantee explícitamente eliminar, pero tampoco fortalecer.

El Partido Nacional (2019) tiene una mirada muy crítica sobre la gestión del MIDES en los gobiernos del Frente Amplio. Reconoce la reducción de la pobreza monetaria, pero señala como insatisfactorios los resultados en la integración social. Esa reducción es explicada como resultado de las transferencias monetarias, consideradas como respuestas insuficientes, en tanto se entiende que generan dependencia de las cuentas públicas. Agrega que, en demasiados casos, esa mejora no fue acompañada del

fortalecimiento de las capacidades personales para sostenerse autónomamente.

En la Ley de Presupuesto y en las Rendiciones de Cuentas, las transferencias solamente surgen como información sobre lo actuado durante la pandemia. Esto es, la valoración de las prestaciones monetarias no cambia y, por tanto, no surgen como una línea a profundizar a pesar de recomendaciones y constataciones de deterioro en el acceso al bienestar. Los movimientos serían dentro de la propia prestación. De acuerdo con el ministro Lema:

En lo que tiene que ver con asignaciones familiares Plan de Equidad, entendemos que hay margen de mejora, pero no estamos hablando necesariamente de incrementos. Estamos evaluando el sistema para darles más herramientas a las personas para que puedan enfrentar las circunstancias de vulnerabilidad socioeconómica que se vienen arrastrando desde hace tiempo y, evidentemente, a raíz de la pandemia pueden llegar a profundizarse desde el punto de vista social (Lema, 2021 a, p. 2).

Pese a esto, y dada la pandemia, las prestaciones monetarias, fueron el principal instrumento dirigido a los sectores vulnerados económica y socialmente. La definición de estas medidas y la reiteración de estas, tuvieron siempre una gran difusión mediática.

El gobierno recurrió a AFAM – PE y TUS. Amarante y Scalese (2022), observan que, de manera contraria a lo ocurrido en otros países de la región, el gobierno decide aumentar sus prestaciones, pero no hacerlo del número de personas beneficiarias de esos dos programas. En cambio, crea una nueva prestación denominada Canasta de Emergencia, dirigida a “personas que se encuentren desempleadas o vinculadas informalmente al mercado laboral, que además no accedan a prestaciones monetarias (contributivas

o no contributivas)”⁵. Toma dos formas: bono de dinero cargado en TuApp o canasta física. Se trata de una prestación a nivel individual (y no del hogar) por un monto de \$U 1200⁶.

En 2020, los montos de la TUS van “van desde \$ 1327 mensuales (si tienen un hijo y no son los hogares más vulnerables) hasta \$ 7.138 mensuales (para las familias con 4 y más hijos en extrema vulnerabilidad). Asimismo, mediante la TUS se otorga un complemento para embarazadas e hijos menores de 4 años de \$ 323 (Poder Ejecutivo, 2020, p. 38). El mismo documento, a modo de ejemplo, señala que una familia con tres menores en primaria y dos en secundaria, recibe \$U 6299 mensuales. La AFAM – PE es la prestación monetaria de mayor valor. Para primer beneficiario (embarazadas, niño y niñas menores de 5 años y escolares), el monto es de \$ 1757 y un complemento de \$ 753 para el primer beneficiario en secundaria.

Las medidas implementadas supusieron el aumento del monto de AFAM – PE y TUS, en formas y cantidades que fueron cambiando. Durante 2020, se realizan cuatro aumentos del monto percibido. Estos fueron anunciados como duplicaciones, pero no lo fueron en tanto su pago se realizó en dos meses, con el 50% en cada uno. A partir de 2021, los refuerzos se centran en AFAM – PE. En enero 2021 se efectúa otro aumento en dos pagos y entre abril y agosto, la prestación efectivamente es duplicada. En setiembre de 2021, el aumento es del 70% y de 50% el mes siguiente (Presidencia de la República, 2020; 2021).

La Canasta de Emergencia se duplica desde abril a julio de 2021, pero a partir de marzo del 2022, la prestación solo fue percibida

⁵ <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/solicitud-canasta-emergencia-alimentaria>

⁶ En abril 2020, el valor del dólar era de \$U 42, aproximadamente.

por personas que declararon hijos e hijas menores al realizar la postulación (Presidencia de la República, 2020; 2021) y finaliza en el mes de julio.

Se trata de medidas que, en 2020 fueron tomadas existiendo las valoraciones, recomendaciones y proyecciones ya presentadas, en 2021 con datos públicos que indicaban el aumento de la pobreza, la indigencia y la desigualdad y en 2022, con una baja en los niveles de pobreza en relación con el año anterior, pero no al 2019. A esto se suma la pérdida salarial en 2020. En 2021, en el contexto de mejoras en el crecimiento, de recuperación de las tasas de actividad y empleo, pero de permanencia de la trayectoria descendente del salario real (Amarante y Scalese, 2022; Instituto Cuesta Duarte, 2021; 2022).

Como fuera indicado, la valoración del gobierno sobre su actuación es muy favorable. En la Rendición de Cuentas 2020, se indica que "Desde el punto de vista económico y social el gobierno nacional desplegó un plan de acción dinámico, coherente, comprensivo y responsable (...) con una estrategia de apoyos amplios y graduales a medida que la pandemia se extendía en el tiempo" (Poder Ejecutivo, 2021, p. 5).

La siguiente Rendición de Cuentas, reitera estos términos y agrega que la prudencia fiscal permitió contar con los recursos para atender las necesidades de toda la población, y también para enfocarse en las personas más vulnerables (Poder Ejecutivo, 2022).

Estas medidas ocurren en simultáneo a la aprobación de la llamada regla fiscal. Esta fue propuesta por el Partido Nacional (2019) con el objetivo de desacelerar, detener y revertir el crecimiento de la deuda pública, sin aumentar la carga impositiva y tendiendo a su disminución. Esto lograría que las personas dispongan de más recursos y que las empresas sean más

competitivas. En el contexto de pandemia, tampoco en este aspecto, el gobierno modifica sus apuestas centrales y con el Presupuesto, se aprueba la regla fiscal (Poder Ejecutivo, 2020).

Ya con datos públicos sobre el aumento de la pobreza, indigencia y desigualdad, la Rendición de Cuentas 2021, destaca como uno de los logros del 2020, el ahorro sobre las proyecciones realizadas por el propio gobierno (Poder Ejecutivo, 2021). Este, en el contexto de pandemia, gasta menos de lo proyectado y hace de esto, un valor. Señala la ministra Arbeleche que, a pesar del contexto de pandemia, se lograron ahorros en los gastos no relacionados con el COVID y fue esto lo que permitió apoyar a los sectores más necesitados. Destaca que fueron logrados todos los objetivos fiscales, sin aumentar los impuestos que era un compromiso asumido⁷.

De hecho, ninguna de estas medidas fue financiada con recursos presupuestales sino con el creado Fondo Solidario COVID – 19. Durante dos meses, fueron gravados (en una escala entre 5 y 20%) los salarios de funcionarios públicos con sueldos líquidos superiores a 80.000 pesos, personas con cargos políticos electos y designados, legisladores, intendentes, ministros, subsecretarios y cargos de confianza. También se nutre de utilidades del Banco República y la Corporación Nacional para el desarrollo, contribuciones de las empresas públicas, bancos estatales, de los recursos obtenidos por préstamos con organismos multilaterales de crédito y de las partidas de prensa del Parlamento (Filgueira et al, 202; Ley 19874).

En abril 2021, vuelve a repetirse este formato de financiación, creando el Impuesto a la Emergencia Sanitaria 2 – COVID 19, en similares términos y condiciones.

⁷ <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/rendicion-cuentas-focaliza-primeria-infancia-regularizacion-asentamientos>

Transferencias monetarias, más allá del discurso del gobierno

Al trascender estos aspectos generales, se observan tres elementos a destacar.

Grandes números y escasos montos

La información del gobierno, sobre las prestaciones monetarias, prácticamente siempre, supone cifras globales tanto de personas y hogares receptores, como de dinero total ejecutado. A modo de ejemplo, el exministro Bartol⁸, en conferencia de prensa realizada en diciembre de 2020, indica que:

entre abril y diciembre fueron canjeadas 1,7 millones de canastas, lo que representa un valor de 2.050 millones de pesos. De ellas, 1.621.401 llegaron a sus destinatarios a través de TuApp (55% en comercios minoristas) y se entregaron 88.747 canastas físicas de 14 kilos. Asimismo, entre abril y diciembre de 2020, la totalidad de las medidas sociales dispuestas por el Gobierno insumieron una inversión de más de 4,5 millones de pesos y alcanzaron a 1,1 millón de personas. (...) Desde abril, hubo cuatro duplicaciones de las transferencias monetarias realizadas por el MIDES, a través de las AFAM – PE y TUS por un monto total de 2.464 millones de pesos. Una quinta duplicación se concretará en enero y febrero; abarcará a unos 195.000 hogares. En ellos viven 800.000 personas y 400.000 son menores de edad. También se continuará con la entrega de 300.000 canastas alimentarias mensuales a personas sin ninguna protección social⁹.

⁸ El 1 de mayo de 2021, el Presidente, sustituye a Pablo Bartol, por Martín Lema como Ministro de Desarrollo Social.

⁹ <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/gobierno-vuelve-duplicar-monto-tarjeta-uruguay-social-asignacion-familiar>

También en conferencia de prensa, en agosto 2021, la ministra Arbeleche destaca el aumento de las transferencias monetarias en 2020, en relación con 2019, en un 56%. Pasaron de 10.360 a 16.165 millones de pesos¹⁰. En la Rendición de Cuentas 2020, se señala que prestaciones monetarias,

llegaron en 2020 a más de 840 mil personas (titulares y menores) que cobran las prestaciones, cifra que es 40% superior al 2019. Si se considera a otros integrantes del hogar, el número de beneficiarios alcanza 1 millón de personas en 2020. Esto implicó un incremento en el gasto anual de estas prestaciones sociales de 56% en términos reales, llegando a un monto de US\$ 385 millones en el año 2020 (Poder Ejecutivo, 2021, p. 38).

Como puede observarse se trata de cifras, que, a simple vista, resultan elevadas, pero que nunca informan el monto que supone para cada una de las personas beneficiarias, ni se las compara con acuerdos socialmente establecidos como mínimos accesos al bienestar, como son las líneas de pobreza y/o pobreza extrema. Esta ausencia es aún más relevante dado que en muchas oportunidades, es la cantidad de miembros de los hogares la que aparece como población beneficiada.

Filgueira; Pandolfi; Gómez; Cazulo; Méndez.; Carneiro.; Schmidt y Katzkowicz (2021) indican que la estrategia de mitigación socioeconómica, hacia los sectores más vulnerados, en términos de cobertura, fue relativamente exitosa. La población con predominio de trabajadores informales (en familias con menores) se alcanzaba en buena medida mediante las AFAM-PE y la TUS y para quienes no contaban con estas, se desarrolla la Canasta de Emergencia.

¹⁰ <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/fotos/presentacion-del-programa-primer-infancia>

Pero entienden que, en materia de suficiencia, la realidad es menos alentadora. La población que recibe AFAM-PE o TUS, “no cuenta en general con acceso a seguridad social o cuando lo hace dadas las tasas de reemplazo de salarios muy bajos implica también prestaciones muy modestas. Sin embargo, la evidencia en materia de mercado laboral muestra que esta población es la que en términos relativos sufrió mayores impactos sobre su empleo e ingresos” (Filgueira et al, 2021, p. 34). Agregan que los montos fueron insuficientes para garantizar el acceso a niveles mínimos de bienestar.

Por su parte, Salas y Vigorito (2021) indican que si bien a lo largo de 2021, aumentaron los montos de las transferencias, el deterioro de los ingresos requiere mayores aumentos para lograr mayor efectividad. Agregan que resulta muy llamativa la no expansión de AFAM y TUS y consideran que los montos transferidos deberían ser adecuados a la magnitud de la pérdida y sostenidos en el tiempo, a efectos de estabilizar ingresos, dado que su recuperación, cuando la economía vuelve a crecer, no es automática.

Las valoraciones del gobierno también son distantes de la suficiencia de las transferencias monetarias de emergencia, planteada por la CEPAL (2021), que surge de compararlas con las líneas de pobreza y pobreza extrema. Entre marzo y diciembre de 2020, en ningún país de la región, el monto promedio mensual de esas transferencias fue igual al valor de la línea de pobreza y en solamente 6 de 16 países bordea o supera la línea de pobreza extrema. En Uruguay las transferencias no solamente no permiten superar la línea de pobreza extrema, sino que se ubica en el peor lugar. También lo hace en relación con la línea de pobreza. Esto es explicable desde el gasto estimado en porcentaje del PIB en medidas no contributivas y de transferencias monetarias, en 28

países de América Latina y el Caribe. En Uruguay es del 0.14, estando entre los países con valores más bajos.

Un año después, observando la realidad entre marzo y diciembre de 2021 en 16 países, indica el organismo que solamente 4 otorgan transferencias monetarias por un monto promedio superior a la línea de pobreza extrema y únicamente en Chile, sobrepasa el valor de la línea de pobreza. En ambos casos, Uruguay vuelve a ubicarse dentro de los países con valores más bajos (CEPAL, 2022).

Por su parte, UNICEF (2022) analiza la relación entre la cobertura pre existente de los sistemas de protección social y los mecanismos implementados durante la pandemia. Uruguay —junto con Colombia y Costa Rica— es ubicado dentro de aquellos países que “contaban con sistemas de información que podrían haber facilitado la ejecución de programas nuevos y expansiones considerables, pero que presentaron un porcentaje de beneficiarios directos e indirectos bajo” (p. 26).

El organismo también analiza el porcentaje que representan las transferencias monetarias de emergencia del ingreso medio familiar mensual (en 29 programas) y el ingreso mensual del 20% más pobre (en 23 programas). En ambas situaciones, la Canasta de Emergencia, se ubica en el nivel más bajo, representando el 1,75% en el primer caso y el 3,59% en el segundo (UNICEF, 2022). Agregan Amarante y Scalese (2022) que ampliar la cobertura de las transferencias existentes, hubiera implicado destinar más recursos, en tanto su monto promedio, especialmente en el caso de AFAM, es superior al costo de la canasta alimentaria de emergencia.

Finalmente, Salas y Vigorito (2021) y Filgueira et al (2021) destacan que el país tuvo uno de los menores esfuerzos fiscales regionales para mitigar el deterioro de las condiciones de vida. Estos últimos,

entienden que el país podía realizar un esfuerzo fiscal adicional de un punto entero del PIB. Agregan Salas y Vigorito (2021) que esto supone consecuencias muy relevantes. Analizan las anteriores crisis en Uruguay e indican que las políticas redistributivas tímidas o tardías acarrearán “severas consecuencias de corto, mediano y largo plazo en las condiciones de vida de la población, que no se revertieron completamente en los períodos de crecimiento económico” (p. 4). Entienden que no es posible revertir o detener el deterioro en las condiciones de vida de la población sin intervenciones a tiempo y con la escala requerida.

Prestaciones inciertas

Adicionalmente, los diversos aumentos realizados, fueron siempre de corto plazo. El primero fue planteado como por única vez y los restantes, no más allá de dos o tres meses. No fue explicado el criterio de aumentos y reducciones, ni los que modifican el criterio de la Canasta de Emergencia, restringiéndose a quienes hubieran declarado hijos e hijas menores en su postulación, sin constituir un requisito en esa instancia.

A lo largo de todo el período, no fue posible saber por cuánto tiempo, ni hasta cuándo, ni porque montos, serían las transferencias. Tampoco se anuncia el momento en que dejarían de percibirse, simplemente deja de anunciarse su aumento.

Esto se ubica a distancia de un aspecto valorado favorablemente en las prestaciones monetarias. Abramo et al (2019) han destacado la importancia que las mismas sean constantes en el tiempo. Aún, cuando sean mínimas, las personas tienen capacidad de programar sus gastos en áreas básicas. En similar sentido, de acuerdo con Salas y Vigorito (2021) más allá de lo exiguo del monto de las transferencias, son ingresos estables, siendo este especialmente relevante en contextos de crisis.

Entonces, las prestaciones monetarias, además de insuficiencia en los montos, también tuvieron problemas en su desarrollo. Señalan Filgueira et al (2021) que esto “no permite a los hogares una mínima perspectiva de certezas en materia de apoyos en un contexto de alta incertidumbre” (p. 35).

Los anuncios por corto plazo fueron justificados desde dos argumentos. Por un lado, de la impredecibilidad del tiempo de la crisis y de los sectores más afectados. En conferencia de prensa en diciembre de 2020, el exministro Bartol, expresaba que,

El gobierno se plantó en prever para los próximos 60 días. Tendremos que ver cuáles son los apoyos que las personas siguen necesitando de parte del gobierno. Hemos tomado una actitud muy responsable y muy medida, cautelosa y responsable, de ir en cada momento, teniendo todos los instrumentos sobre la mesa, tomando la decisión que correspondía. No tenemos una futurología que nos permita adivinar hasta cuándo van los efectos económicos de una situación sanitaria¹¹.

El otro argumento, refiere a la posibilidad fiscal de sostener las medidas. De acuerdo con el ministro Lema, “Preferimos ser más austeros en la cantidad de meses, pero saber que vamos a cumplir con esta prestación, durante estos meses, que hacer referencia a una cantidad de meses mayor, que de repente no podamos sostener los costos”¹².

Como puede observarse, esta valoración se coloca a distancia con lo señalado sobre la experiencia de las crisis anteriores, de las

¹¹ <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/gobierno-anuncio-inversion-social-1300-millones-pesos-para-sectores-afectados>

¹² <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mides-extiende-pago-canasta-emergencia-hasta-julio-2022>

proyecciones sobre la persistencia de la crisis social realizada por la CEPAL, así como de sus recomendaciones.

Una política poco deseable

Como fuera mencionado, el Partido Nacional (2019) tiene una mirada crítica sobre las transferencias monetarias. En la explicación de la pobreza, la referencia a los ingresos es casi inexistente en su documento de campaña electoral y tímida en la documentación del gobierno y está centrada en dificultades de índole personal. Se indica que “En muchas ocasiones subyace por detrás [de la pobreza] la incapacidad de generar esos recursos o bienestar en forma autónoma a través de ejemplos dignos o emprendimientos sustentables” (Poder Ejecutivo, 2020, p.109).

A partir de esa conceptualización, el desarrollo social debe orientarse al fortalecimiento de capacidades (Partido Nacional, 2019) y en la Ley de Presupuesto se afirma que “una comprometida política contra la pobreza debe crear las oportunidades para que las familias y los individuos se vuelvan capaces de generar ingresos y establecer lazos de cooperación con el resto de la sociedad” (Poder Ejecutivo, 2020, p. 109). Esto supone trabajar en herramientas de superación personal. Autonomía, y como contracara, la preocupación por la dependencia, son ejes centrales del discurso del gobierno. La primera se adquiriría siempre a través del trabajo y las prestaciones monetarias sería generadoras de dependencia.

Esta mirada crítica no es explícita, pero sí opera de manera silenciosa. Durante la pandemia, de acuerdo al exministro, lo realizado durante 2020

fue una respuesta que se dio de manera rápida y contundente, de acuerdo con la naturaleza de la crisis que estamos enfrentando. Esto es a lo que le llamo ponerles a las personas el chaleco salvavidas en medio de la tormenta; de alguna forma, tuvimos que relegar el hecho de ponernos a enseñarles a nadar en medio de la tormenta. Claro que continuamos haciendo los programas que queríamos, pero toda la potenciación que queríamos llevar a cabo respecto al desarrollo de habilidades —tan fundamental para que las personas puedan ser verdaderamente autónomas— se trasladó a la prioridad de asistir y asegurarnos de que todos pudiéramos pasar juntos esta tormenta (Bartol, 2020, p. 12).

Pasada la crisis, se producirían modificaciones en el rol del Estado, que estaría centrado en los aspectos que se entiende permiten la salida de la pobreza. De acuerdo con el exministro (2020) se trata de generar verdadera ciudadanía, lo que no se logra solo con transferencias monetarias, sino con cambios profundos en las personas. Agrega que lo que saca de la pobreza es el ingreso sostenido en el tiempo, siendo tarea del Ministerio “ayudar a las personas a adquirir las capacidades para aprovechar los recursos que hay en su entorno, es decir, para aprovechar oportunidades laborales, educativas o de vinculación, que también genera mucho capital social y económico” (Bartol, 2020, p. 67).

Esta perspectiva tomará particular fuerza en el discurso del ministro Lema, para quien el rol del Ministerio en generar herramientas y oportunidades,

Las herramientas para nosotros son fundamentales, porque las personas lo que quieren es la autonomía y la independencia, es la superación, y si nosotros no promovemos estas herramientas a través del trabajo conjunto, estamos nada más, ni nada menos que condenándolas a una dependencia estatal perpetua. Las herramientas son las que permiten esa autonomía, permiten hacer

llegar a lo que la gente quiere, que es esa independencia que en definitiva con el correr del tiempo se termina transformando en prosperidad.¹³

En otra instancia, la misma autoridad señala que,

Por no perder la asignación, la persona se abraza a la asignación y con ello lo que generamos es ocio. Hay que cambiar la matriz cultural del hábito del trabajo. (...) Trabajamos en programas de egreso del MIDES, esto significa tratar de evitar la dependencia permanente del Ministerio. La mejor acción social es aquella que con el correr del tiempo, la persona que la recibe, la necesita cada vez menos. Porque eso va en la línea de promover la autonomía, promover la independencia y con ello hay una mayor prosperidad. Cuando una persona se siente independiente, puede tomar sus decisiones, puede tener sus sueños, puede cumplir sus sueños, claramente eso, genera una oportunidad de bienestar social que es a lo que debe apuntar el Ministerio¹⁴.

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

¹³ <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/fotos/ministro-desarrollo-social-martin-lema-encabezo-recorrida-departamento-salto>

¹⁴<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/programa-accesos-incrementara-transferencias-monetarias-ingreso-mercado>

Síntesis y conclusiones

En Uruguay, las respuestas a la situación social y económica de la pandemia supusieron, por un lado, cambios en la seguridad social, que básicamente permitieran la atención a las personas desempleadas. Asimismo, —y en sintonía con el resto del continente— las transferencias monetarias fueron el principal programa de atención a las consecuencias de la pandemia, dirigido a los sectores vulnerados social y económicamente. De acuerdo con el gobierno fueron destinados los recursos necesarios para atender las consecuencias sociales de la pandemia. Se realizan aumentos de montos de las transferencias, que son siempre comunicados en conferencias de prensa, presentando números globales y por plazos cortos.

Este artículo tuvo el propósito de ir más allá de estos anuncios, a partir de cuatro consideraciones. En primer lugar, que la información pública existente sobre el conjunto de medidas —en este caso transferencias monetarias— tomadas durante la emergencia sanitaria y su justificación, se encuentra dispersa y no es de fácil acceso. No hay documentación que las sistematice en su globalidad. Esto es un problema, considerando la responsabilidad de los gobiernos, de dar cuenta de las políticas públicas implementadas. Si esto debe ser siempre parte de la acción gubernamental, se vuelve particularmente relevante en el contexto de crisis agudizada por la pandemia. Esto lleva a la segunda consideración y es que sigue siendo necesario mirar lo ocurrido durante la emergencia sanitaria, dado que no puede entenderse la realidad actual, por fuera de la misma. La emergencia ha finalizado en algunos aspectos, pero permanecen y se han profundizado sus consecuencias sociales y económicas.

La tercera consideración es que la política pública en general — las transferencias monetarias, en este caso concreto— no deben

ser nunca analizadas desde su sola existencia, debiendo también considerarse su cantidad, calidad protectora y legitimidad. Que exista un programa social, instala una diferencia con el punto de partida, pero no supone acceder a niveles mínimos de bienestar. Finalmente, se considera que es preciso salir de la idea de la inevitabilidad de las consecuencias generadas por el COVID, y destacar la existencia —siempre— de margen para la política.

En Uruguay, la valoración del gobierno sobre su acción es muy favorable, entendiéndola como suficiente. Esta surge desde el hacer sin ninguna discusión sobre la calidad de lo que se hace. A diferencia de esa valoración, se concluye que las transferencias monetarias fueron una respuesta insuficiente. Aunque han cubierto un número importante de personas en los quintiles más pobres, su aumento no ha sido una estrategia promovida por el gobierno. Más allá de esto, los principales y serios problemas se ubican en su calidad y legitimidad. Las prestaciones han sido muy insuficientes para aproximarse a cubrir necesidades básicas y sin contribuir a una mínima estabilidad y seguridad en los ingresos. Las preocupaciones centrales, no han estado en este aspecto y sí en la reducción de lo que el gobierno denomina carga impositiva.

Las transferencias monetarias, también han tenido problemas de legitimidad. Durante la campaña electoral de 2019, el Partido Nacional expresa una mirada crítica a las mismas. Aún así, son el principal instrumento desarrollado ante las consecuencias sociales y económicas de los sectores más vulnerados en sus derechos. Pero parece llegarse a ellas de manera 'inevitable' y con 'disgusto' y de donde debería salirse tan pronto como sea posible. Esto es expresión de la mirada que el mencionado partido y el gobierno tienen sobre la pobreza y los ingresos. Estos, en algunos documentos analizados no tienen relación y en otros, aparecen solamente como descripción de la pobreza. La realidad laboral (que centralmente explica los ingresos) no surge como parte de las

causas de la pobreza. Las referencias son siempre a la existencia de ingresos, pero nunca a su cuantía. Esto es, que no son los ingresos, sino un determinado monto de estos lo que permite superar la línea de pobreza.

Asimismo, la legitimidad en la fuente de ingresos solo está en el empleo. Este aparece como algo que quienes viven en la pobreza, deberían realizar, sin discusión sobre las condiciones y características que convierten a un empleo en fuente de legitimidad y las oportunidades se asumen que existen. En este discurso, parece que quienes viven en la pobreza no trabajan y que alcanzara con hacerlo, para vivir fuera de la misma. Esto no dialoga con la contundencia de las investigaciones que indican lo contrario.

Como contracara, las transferencias monetarias, no tienen legitimidad. Generarían dependencia y serían un límite a la autonomía. Esto se contrapone con la perspectiva de necesidad de soportes públicos para hacerla posible. Están alejadas de toda referencia al derecho a garantías mínimas y, por tanto, a la responsabilidad pública.

El mencionado deberían realizar no toma una forma impositiva, sino un rostro amable. El gobierno confía en las personas, 'sabe' que las transferencias no son algo que ellas quieren y se niega a condenarlas a la dependencia estatal. En este mismo acto condena a quienes las prestaciones monetarias le reducen mínimamente la precariedad de sus condiciones de vida y exculpa a la sociedad de las estructuras de desigualdad que son las que explican la pobreza y su persistencia.

Finalmente fue posible observar que los problemas de y con las transferencias monetarias, se dieron en el contexto de limitaciones y dificultades nacionales e internacionales, pero también

obedecieron a decisiones políticas, que como fuera señalado han estado y están, centralmente preocupadas por el ahorro del gasto público. Esto ya es un aspecto problemático en sí mismo, por la pobreza que pudo haberse evitado. Pero es también muy relevante para pensar el presente y el futuro. Las decisiones sobre las transferencias han continuado con escaso diálogo con la realidad. En 2022, la canasta primero se redujo y luego fue eliminada y los aumentos TUS y AFAM dejaron de realizarse, y se concentraron en embarazadas y niños y niñas de 0 a 3 años. Esto ha sucedido en un contexto de mejoras en el crecimiento, en el mercado laboral y en los niveles de pobreza en el 2021, con respecto al 2020, pero no al 2019 y de pérdida salarial (Amarante y Scalese, 2022; Instituto Cuesta Duarte, 2021; 2022).

El análisis realizado permite visualizar algunos aspectos que evidencian la necesidad de continuar pensando sobre los sistemas de protección en América Latina. En primer lugar, muestra la relevancia y potencia de los mecanismos aseguradores derivados de la seguridad en su vertiente contributiva. Esto supone, por un lado, visualizar aquello que se tematiza como problema. No se trata solamente de generación de empleo, sino de empleo decente, que, entre otros aspectos, supone acceso a mecanismos aseguradores. Por el otro, muestra el gran desafío para el continente dada la incidencia de la ocupación informal.

Del análisis realizado también surgen aspectos problemáticos en relación a la protección social no contributiva. Claramente es preciso superar la sola constatación de su existencia y problematizar su capacidad protectora. Esta es muy baja dado el monto de estas, lo que no supone que no sean relevantes para las personas que las reciben.

Estos aspectos no pueden ser problematizados sin hacerlo de la legitimidad otorgada al trabajo y a la asistencia como fuentes de acceso al bienestar. Hacerlo exclusivamente en el trabajo, sin otra

consideración a su existencia plantea problemas múltiples. Además del señalado anteriormente en relación con la calidad, se contribuye a la idea que alcanza con trabajar para no ser pobre, o que estos no trabajaran, lo que se sabe que no ocurre. Por otra parte, un discurso sobre la asistencia centrado en la preocupación por la dependencia al Estado, y en oposición al trabajo como fuente de autonomía y dignidad, condena a un conjunto muy importante de la población, a una mirada culpabilizadora sobre ella y que desresponsabiliza al conjunto de la sociedad.

Bibliografía

- Abramo, L.; Cecchini, S. y Morales, B. (2019). Programas Sociales, superación de la pobreza e inclusión social. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: CEPAL
- Amarante, V.; Scalese F. (2022). La respuesta fiscal frente al COVID 19 en Uruguay. Recuperado de: https://iecon.fcea.udelar.edu.uy/es/autores/item/dt-17-22-la-respuesta-fiscal-frente-al-covid-19-en-uruguay.html?category_id=37
- Bai, H.; Carrasco, P.; Dean, A. y Perazzo, I. (2020). Los seguros de desempleo ante un mercado laboral en terapia intensiva. Recuperado de <http://fcea.edu.uy/blog/4388-aportes-y-analisis-en-tiempos-de-coronavirus.html>
- Barba, C. (2019). Una mirada no convencional a las Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina: tres oleadas y una tipología. En A. Cimadamore; A. et al (coords). Estados de Bienestar, Derechos e Ingresos Básicos en América Latina (pp. 48 – 84). Ciudad de México, México: Siglo XXI.
- Bartol, P. (2020). Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Senadores, a propósito de la discusión de la Ley de Presupuesto Nacional 2020 – 2024. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1192/versiones-taquiograficas>

- Brum, M. y Da Rosa, M. (2020). Estimación del efecto de corto plazo de la covid – 19 en la pobreza en Uruguay. Recuperado de <http://fcea.edu.uy/blog/4388-aportes-y-analisis-en-tiempos-de-coronavirus.html>
- Benza, G. y Kessler, G. (2020). La ¿nueva? Estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI
- CEPAL (2020 a). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID – 19. Efectos económicos y sociales. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- _____(2020 b). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID – 19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- _____(2021). Panorama Social de América Latina 2020. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- _____(2022). Panorama Social de América Latina 2021. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-panorama-social-america-latina-2021>
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2008). Plan de Equidad. Montevideo, Uruguay: IMPO.
- Danani, C. y Hintze, S. (2011). Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En C. Danani y S. Hintze, (coord.). Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina 1990 – 2010 (pp. 9 – 29). Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 22 (2): 10 – 37. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/342>

- Filgueira, F.; Pandolfi, J.; Gómez, E.; Cazulo, P.; Méndez, G.; Carneiro, F.; Schmidt, N. y Katzkowicz, S. (2021). Una evaluación de las lecciones aprendidas de las respuestas epidemiológicas, el impacto social y las medidas de mitigación social ante la crisis del COVID 19 en Uruguay: aciertos, oportunidades perdidas y asimetrías de la respuesta social. Recuperado de <https://cienciassociales.edu.uy/noticias-rapidas/nuevo-informe-del-observatorio-socioeconomico-y-comportamental-sobre-la-pandemia>
- Instituto Cuesta Duarte (2022). Informe sobre salarios. Segundo trimestre 2022. Recuperado de <https://www.cuestaduarte.org.uy/index.php/documentos>
- ____ (2021). Aproximación a los impactos del desarrollo de la crisis sanitaria en el mercado de trabajo uruguayo. Recuperado de <https://www.cuestaduarte.org.uy/index.php/documentos>
- Instituto Nacional de Estadística (2022). Estimación de la pobreza por el método de ingreso. Año 2021. Recuperado de https://www3.ine.gub.uy/boletin/informe_pobreza_2021.html
- Lema, Martín (2021). Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Senadores. Rendición de Cuentas 2021. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1192/versiones-taquigraficas>
- Ley 17.866 (2005). Creación del Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de www.impo.com.uy
- Ley 17.869 (2005). Regulación del Plan Nacional de Emergencia Social. Recuperado de www.impo.com.uy
- Ley 18.227 (2005). Nuevo Sistema de Asignaciones Familiares a menores en situación de vulnerabilidad servidas por el BPS. www.impo.com.uy
- Ley 18.974 (2020). Creación del Fondo Solidario COVID – 19. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19874-2020>
- Martínez, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2016). Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación. En E. del Pino y M. Rubio Lara (dirs) Los

- Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada (200 – 220). Madrid, España: Tecnos.
- Midaglia, C. y Castillo, M. (2010). El significado político del Ministerio de Desarrollo Social. En ME. Mancebo y P. Narbondo (coords) Reformas del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos (pp. 167 – 190). Montevideo, Uruguay: Fin de Siglo– CLACSO– ICP.
- Perazzo, I.; Rivero, A. y Vigorito, A. (2021). ¿Qué sabemos sobre los programas no contributivos en Uruguay?. Una síntesis de resultados de investigación disponibles sobre el PANES, AFAM – PE y TUS. Recuperado de <http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-33-21-que-sabemos-sobre-los-programas-de-transferencias-no-contributivas-en-uruguay-una-sintesis-de-resultados-de-investigacion-disponibles-sobre-el-panes-afam-pe-y-tus/publicacion/875/es/>
- Poder Ejecutivo (2020). Presupuesto Nacional 2020-2024. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/presupuesto2020-2024>.
- ____ (2021). Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal 2020. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/tematica/rendicion-cuentas-balance-ejecucion-presupuestal>
- ____ (2022). Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal 2021. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/rendicion-cuentas>
- Quiroga, V. y Juncos, L. (2020). Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia. Polis Revista Latinoamericana, (55): 172–186. <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2020-N55-1452>
- Salas, G. y Vigorito, A. (2021). Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones. Recuperado de http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Pobreza_y_desigualdad_en_Uruguay_v2.

UNICEF (2022). Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe: Innovaciones en los sistemas de registro y pago. Recuperado de <https://www.unicef.org/lac/informes/proteccion-social-y-respuesta-al-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe>

Uribe Gómez, M. (2018). Ciclos políticos y política social en América Latina en el siglo XXI. *Revista Formum* (13): 101-118. <https://doi.org/10.15446/frdcp>



Este obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional.