

## La pobreza en el Uruguay actual: la mirada y orientaciones de la derecha gobernante.

Poverty in Uruguay: view and orientations of the right-wing government

Ximena Baráibar Ribero\*

**Resumen:** En noviembre de 2019, resultó electo como nuevo Presidente de Uruguay, Lacalle Pou, producto de un acuerdo entre cinco partidos de derecha. Durante la campaña electoral, uno de los ejes fue la pobreza y las políticas e instituciones dirigidas a atenderla y creadas por el Frente Amplio, a cargo del gobierno nacional desde 2005. Este artículo problematiza la manera en que la pobreza es conceptualizada y las medidas que se proponen para superarla, en base al análisis de documentos de campaña electoral y la Ley de Presupuesto Nacional para los próximos cinco años. Dentro de una orientación donde la idea central es la libertad, se concluye que la concepción de pobreza es simplificada y explicada centralmente desde elementos subjetivos. La apuesta es a la superación individual, con apoyos de los entornos próximos. La acción del Estado es vista esencialmente como negativa, generadora de dependencia y sobre todo formulada en relación a los sectores vulnerables. Con estos, su papel es el de facilitar el tránsito a oportunidades (asumidas como presentes), en particular el trabajo, donde el eje está puesto en su existencia, sin discusión sobre esta y su calidad.

**Palabras clave:** pobreza, políticas sociales, derecha gobernante, Uruguay

**Abstract:** In november 2019, Lacalle Pou was elected as the new President of Uruguay. This was possible as a consequence of an agreement between five right parties. During the electoral campaign, one of the axes was poverty and policies and institutions, aimed at serving it and created by Frente Amplio, since 2005 in charge of national government. This article problematizes the way poverty is conceptualized and the measures proposed to overcome it, based on the analysis of electoral campaign documents and the National Budget Law for the next five years. Within an orientation where freedom is the central idea, it is concluded that the conception of poverty is simplified and explained basically from subjective elements. The bet is on individual improvement, with nearby environments support. State action is essentially seen as negative, dependency generating and centrally formulated in relation to vulnerable sectors. With these, its role is to facilitate transition to opportunities (assumed as present), in particular work, where the axis is put into existence, without discussion about this and its quality.

**Key word:** poverty, social policies, right-wing government, Uruguay

Recibido: 20 octubre 2020 Aceptado: 4 enero 2021

---

\* Uruguaya. Asistente Social. Magíster en Servicio Social (UFRJ/UdelaR). (c) Doctora en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR). Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, en Régimen de Dedicación Total. [xbaraiibar@gmail.com](mailto:xbaraiibar@gmail.com)

## Introducción

La pobreza es una dramática realidad -que, aunque con menor gravedad relativa que en los demás países de América Latina- también hace parte del Uruguay. En este, el gobierno nacional estuvo a cargo del Frente Amplio entre marzo de 2005 y febrero de 2020. Uno de los aspectos destacados de su gestión, fue la reducción de la pobreza e indigencia y la construcción de una institucionalidad encargada de la definición e implementación de programas sociales dirigidos específicamente a esta realidad, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Con ese gobierno, el país se integraba a otros países del continente que procesaron cambios importantes en la orientación política, dando lugar a gobiernos progresistas (López Segrera, 2016; Uribe Gómez, 2018).

En noviembre de 2019, en la segunda vuelta electoral fue electo como Presidente Luis Lacalle Pou, candidato en la primera instancia por el Partido Nacional, asumiendo el gobierno el 1 de marzo del presente año. Ese triunfo fue posible producto de un acuerdo entre los partidos Nacional, Colorado, Cabildo Abierto, de la Gente e Independiente, que dio lugar a la denominada ‘coalición multicolor’, con una orientación de derecha y centro derecha (Rosenblatt et al, 2019). Ahora, el país se sumaba a los nuevos gobiernos de derecha en América Latina, dando fin al ciclo progresista (López Segrera, 2016; Uribe Gómez, 2018).

Uno de los temas de la campaña electoral estuvo centrado en la pobreza, las respuestas concretas e institucionalidad que las enmarca, con una mirada crítica sobre la realidad y lo actuado por la izquierda gobernante.

Este artículo tiene como objetivo analizar la manera en que la pobreza y la salida de la misma, ha sido conceptualizada por los partidos gobernantes, fundamentalmente, el Partido Nacional. Esto permitirá conocer las orientaciones y propuestas que guiarán la acción del gobierno, hasta 2025 en un tema de alta sensibilidad y relevancia, dada la cantidad de población que accede a algún nivel de protección social a partir de la política asistencial, pero, además, en términos de la mirada sobre la realidad que expresan y contribuyen a conformar. Más allá del caso uruguayo, se aspira contribuir a problematizar las orientaciones y miradas que la derecha tiene sobre la pobreza y más ampliamente, el acceso al bienestar y la protección social.

El objetivo busca ser alcanzado a través del análisis del discurso, reconociendo que el mismo permite observar la cosmovisión de quien comunica, sus intereses e ideología. Esto hace que deba ser comprendido como un hecho comunicativo complejo y dentro de un singular contexto social, donde cobra importancia tanto lo expresado, como aquello que no está dicho (Schuster y Morales, 2015). Concretamente, se analizan las propuestas presentadas en la campaña electoral por el Partido Nacional y la coalición multicolor, así como las orientaciones contenidas en la Ley de Presupuesto para el quinquenio, aprobada en diciembre de 2020.

Ese discurso es analizado a partir de tres aspectos. En primer lugar, los esquemas o modelos argumentales, contextualizándolos. Luego, las premisas implícitas y los sistemas de creencias que hacen posible la argumentación y la sostienen. Finalmente, los modelos de acción que se relacionan con las argumentaciones. A continuación, se busca dar respuesta al objetivo planteado, a partir de la vinculación con el referencial teórico (Merlino, 2012).

Se concluye que la mirada sobre la pobreza es simplificada. Procurando superar la mera consideración del ingreso, se la discute al margen de este y sus fuentes de generación y en general, de la consideración sobre su materialidad. La apuesta es al trabajo subjetivo e interior, con el apoyo de los entornos cercanos. Esto, dentro de una orientación general, donde el eje central es la libertad y esta -entre otros aspectos- entendida en oposición a la acción del Estado. Este no es concebido como soporte y sí generador de dependencia que hay que superar.

Luego de esta introducción, el artículo se organiza en cinco partes. En la primera se plantea la relevancia de la conceptualización y construcción de un problema social. Luego se presentan algunas categorías consideradas importantes para entender y problematizar la mirada sobre la pobreza y su explicación, por parte del gobierno uruguayo actual. A continuación, se indican algunas consideraciones sobre la derecha gobernante en América Latina y las políticas sociales y la pobreza. Las orientaciones específicas de esa orientación en el Uruguay, se desarrollan y analizan en la cuarta parte. Finalmente, se presenta una síntesis y conclusiones de lo analizado.

## La importancia de la definición conceptual

La política pública existe para atender a algo que de una manera más o menos fundamentada, se configura como problema y/o una realidad a mejorar. De acuerdo a Grassi (2006) la aflicción de un grupo social no es un problema social, salvo que sea construido como tal, sea por la acción de sujetos interesados, como por constituirse en una situación problemática para la sociedad, cuestionando la legitimidad del sistema institucional. En suma:

(...) la definición del *problema social*<sup>1</sup> es objeto de disputas simbólicas y teóricas que enmascaran intereses que orientan la acción en lo atinente a la *solución* del mismo, esto es, los planes y programas de los diversos sectores de la política social del Estado. Las explicaciones y argumentos que se esgrimen y confrontan entre sí suponen una concepción de la tensión subyacente *desposesión/ igualdad – libertad* (Grassi, 2006: 23).

También señala que las interpretaciones que realizan las personas sobre los problemas, no surgen de mentes individuales, sino que son una producción social, hecha y disputada en innumerables ámbitos de interacción. A esa producción apelamos para explicar/nos los problemas y/o nuestras experiencias de vida. Esto hace que los medios y recursos de producción de visiones del mundo, al mismo tiempo lo sean de producción del mundo (Grassi, 2018 a).

Luego, también son relevantes las explicaciones de los motivos que llevan a la existencia de los problemas sociales. La autora, dirá que en relación a un problema: “(...) la disputa por su definición es también por la determinación de las causas, por la atribución de responsabilidades por su formación, por la determinación de ámbitos de competencia en las soluciones y por los alcances de la voluntad política de intervención” (Grassi, 2006: 22).

Entonces, el concepto, tendrá además impactos en las decisiones de gobierno y, por tanto, en las condiciones de vida. Tal como observan Crespo y Serrano (2012; 2013) una función fundamental de una política es construir un sentido común acerca del asunto en cuestión, que servirá como fundamento de la actuación. Agregan que la atribución de causalidad, está directamente vinculada a la atribución de responsabilidades y con la legitimación de los diferentes sistemas de intervención.

Así, las políticas sociales tienen:

(...) capacidad de normatizar y normalizar, en tanto el Estado se constituye en un actor (y en un ámbito), en la producción de los problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición de los sujetos *merecedores* de sus intervenciones y en las condiciones para dicho merecimiento. (...) expresan la medida en que una sociedad se acerca o aleja del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros y de su capacidad de protección de los mismos (Grassi, 2006: 25).

---

<sup>1</sup> Las cursivas, en las citas textuales pertenecen a las/los autores.

Agrega que las preguntas acerca del Estado y de las instituciones que son soporte de la vida social se inscriben en las disputas por la imposición de alguna visión del mundo. La capacidad de hegemonía es también la de recortar el universo de problemas que requieren la intervención estatal y el tipo y calidad de la misma (Grassi, 2018 a).

Específicamente en relación a la pobreza, señala Boltvinik (2005) que la actitud hacia la misma y las políticas públicas están fuertemente relacionadas, con la idea que se tenga sobre su origen. Y diferencia dos grandes orientaciones, que considera pueden resultar caricaturescas, pero históricamente significativas. Quienes piensan que la pobreza se origina en fallas del comportamiento del individuo, tendrán una actitud hacia los pobres y hacia la pobreza en general muy diferente de quienes piensan que expresa fallas de los sistemas sociales.

### Regímenes de bienestar, protección social y políticas sociales

La pobreza -más allá de las variadas formas en que ha sido conceptualizada- remite a un insuficiente acceso al bienestar social. Esping-Andersen (2000) define a los regímenes de bienestar “(...) como la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen, 2000: 52). Puede también considerarse el tercer sector, donde incluye las organizaciones voluntarias o las que actúan sin ánimo de lucro.

Que sean tres pilares, no supone para el autor que sean equivalentes y por tanto sustituibles. Los países se distinguen según la forma que estos tomen, siendo central el papel del Estado. Este tendrá una orientación que permita mayor o menor desmercantilización y desfamiliarización, con impactos en la estratificación social. El primer concepto “(...) aspira a captar el grado en el que los estados del bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado” (Esping – Andersen, 2000: 64). En lógica similar, reserva la desfamiliarización para “(...) aquellas políticas que reducen la dependencia individual de la familia, que maximizan la disponibilidad de recursos económicos por parte del individuo independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales” (Esping – Andersen, 2000: 66).

Finalmente, el autor identifica distinta presencia de estos pilares, lo que da lugar a tres regímenes de bienestar en los países desarrollados. El liberal expresa un compromiso político por minimizar el Estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones de mercado y así desfavorecer los derechos ciudadanos. De igual manera que en los regímenes conservadores, también son residuales los servicios familiares, aunque por distintas razones. Los liberales los entienden como una actividad del mercado y como una responsabilidad individual. Por su parte, el régimen socialdemócrata se caracteriza por el universalismo y la socialización global de los riesgos (siendo marginales los servicios de bienestar privados), generosos niveles de subsidio, y el igualitarismo. Aquí, también es central el acento fuerte en la desfamiliarización. Finalmente, el régimen conservador se caracteriza por la segmentación de estatus y familiarismo. Esto supone la combinación de protección social sesgada a favor del varón cabeza de familia y esta como responsable central del bienestar de sus miembros. Es marginal la provisión de bienestar privada, como consecuencia de la seguridad social obligatoria, complementada con planes de pensiones *ad hoc* y más o menos residuales para aquellos que están fuera de una relación laboral ‘normal’<sup>2</sup>. Tienen también un papel importante las asociaciones voluntarias y sin fines de lucro (Esping – Andersen, 2000).

A partir de esta perspectiva, Juliana Martínez (2008) analiza a América Latina. Entiende que los mercados laborales generan empleo insuficiente y precario. Además de crisis en el empleo formal, destaca los trabajos precarios e informales y el desempleo estructural. Aunque con diferencias entre los países, también es débil la presencia del Estado. Es baja la inversión social y los recursos públicos

<sup>2</sup> Las comillas son del autor.

destinados a la protección social. Esto lleva a que los países -más allá de las diferencias entre ellos<sup>3</sup>- sean informales, implicando que la población no puede lidiar de manera razonable con los riesgos sociales a partir de las lógicas diferenciadas entre el intercambio mercantil, las familias y la política pública. Esto hace que una proporción de la población, dependa de la acción de las mujeres, los arreglos familiares y comunitarios para asumir las prácticas que corresponden a los mercados (en particular los laborales) o a los Estados.

Otro aspecto a destacar es que se comparte una perspectiva amplia sobre lo que son las políticas sociales. Son “(...) todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación) y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos” (Soldano y Andrenacci, 2005: 32).

De acuerdo a los autores, las políticas sociales se expresan en la política de trabajo, la de servicios universales y la asistencial. La primera tiene que ver con las políticas de empleo, las relaciones salariales y los seguros sociales. Los sistemas de educación, salud y de infraestructura hacen parte de las segundas y finalmente, la política asistencial implica transferencia de bienes y servicios, a los pobres. Más allá de esta formulación general, su énfasis varía entre los países y tiempos históricos.

Grassi (2018 b) destaca la centralidad que las políticas sociales tienen en la determinación de las condiciones de vida de toda la población y no solo de los pobres, en tanto son parte del andamiaje estatal que sostiene la vida social, el ser individuo y su posibilidad de participar y auto valerse. Agrega que la política social puede tender a consolidar el patrimonio social que de seguridad a la vida de todos, como a ponerlo en riesgo y sostener distancias sociales. Esto ocurre cuando la protección se hace depender prioritariamente de la capacidad privada para el aseguramiento individual, reservándose la eventual intervención estatal para poblaciones vulnerables. En este caso, las protecciones, conllevan el estigma de la flaqueza o la inutilidad y no disponen de ninguna seguridad, llevando la existencia en condiciones precarias.

Finalmente, interesa destacar la perspectiva de Castel (2004; 2009) sobre la protección social y su idea de que es esta, la que condición para la independencia social.

Entiende a la inseguridad social como el estar a merced de los riesgos sociales y a estos como acontecimientos que comprometen la posibilidad de los individuos de asegurar su independencia social. Supone no poder dominar el presente ni anticipar positivamente el porvenir. Al contrario, estar protegido implica estar a salvo de esos imponderables. La protección social es el basamento de recursos y derechos que le permitió al individuo moderno convertirse en un miembro de la sociedad con derecho propio. Se configura como un soporte, para garantizar la seguridad y la independencia (Castel, 2004; 2009).

La protección social surge al asociar protecciones y derechos a la condición del propio trabajador. A partir de esto, el trabajo deja de ser una relación puramente mercantil y se vuelve empleo, lo que supone dotarlo de un estatuto que incluye garantías no mercantiles, tales como el derecho a un salario mínimo, las protecciones del derecho laboral, la cobertura por accidentes, por enfermedad y el derecho a la jubilación o retiro. El otro dispositivo supone el acceso a la propiedad social, entendida como un homólogo de la propiedad privada y transformada en una propiedad para la seguridad. Esta incluye el derecho desarrollado a partir del trabajo. Se trata de una propiedad que no está construida

---

<sup>3</sup> Martínez (2008) identifica tres tipos de regímenes de bienestar en la región. En el primero -el estatal - productivista- ubica a Argentina y Chile. Brasil, Costa Rica, México, Panamá u Uruguay forman parte del estatal – proteccionista, mientras que Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay, integran el informal – familiarista.

desde la lógica del mercado, sino de la socialización del salario, amparando al trabajador fuera del trabajo (Castel, 2004; 2009).

También forman parte de la propiedad social, los servicios públicos, concebidos “(...) como el conjunto de dispositivos que ponen a disposición de la mayor cantidad de gente bienes esenciales cuya prestación no puede ser asumida por los intereses privados” (Castel, 2004: 44). Esto genera variadas instituciones que se ocupan de la salud, de la educación, de las discapacidades, de las deficiencias psíquicas y mentales. Los servicios públicos constituyen bienes colectivos, desarrollados en nombre del interés general, que deben reducir las desigualdades y poner al alcance de todos, las oportunidades comunes (Castel, 2004; 2009).

## Derecha gobernante, políticas sociales y pobreza en América Latina

Luego del ciclo progresista, y a partir de 2015, América Latina asiste a nuevos gobiernos con tendencias ideológicas de centro derecha y derecha (Uribe Gómez, 2018; Quiroga y Juncos, 2020). López Segrera (2016) los diferencia de la derecha dictatorial, entre 1964 y 1985 y la neoliberal desde el último año mencionado, hasta el 2000.

Las autoras identifican como trazos comunes, el que los presidentes tienen perfiles gerenciales y privilegian la participación en cargos políticos de dirigentes de las corporaciones comerciales y financieras. También por adherir a la lógica de la eficiencia y el libre mercado y disminuir la centralidad del Estado en la regulación económica, defendiendo la propiedad privada y los valores individuales. Asimismo, mencionan el protagonismo que otorgan estos gobiernos a las herramientas del marketing político (Quiroga y Juncos, 2020; Uribe Gómez, 2018). López Segrera (2016) agrega que el principal aspecto que las aglutina es el enfrentar a las fuerzas políticas de izquierda. Además, hacen énfasis en la seguridad ciudadana y en temas como la violencia, el narcotráfico, la corrupción y las cargas impositivas y apelan a las imágenes de la pos política, más que a expresiones ideológicas que confronten y dividan.

Los autores -y en lo que hace a los aspectos centrales de este artículo- también mencionan dos asuntos relevantes. No plantean -al menos en el discurso- una ruptura radical con las políticas sociales de los gobiernos progresistas, pretendiendo compatibilizarlas con medidas económicas neoliberales. Esto se articula con no proponer reducir la desigualdad como objetivo de gobierno (López Segrera, 2016; Quiroga y Juncos, 2020; Uribe Gómez, 2018). Las últimas autoras analizan los casos de Argentina y Brasil, concluyendo que Macri y Temer respectivamente expresaron sus intenciones de preservar la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Programa Bolsa Familia (BF). Pero agregan que, en la práctica, cuando asumieron el gobierno, prevalecieron tensiones y rupturas, llevando a una continuidad formal:

Es decir, los programas se preservan, 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. En este marco, tanto la AUH como la BF se consolidan en un rol que las define como contendedoras de la conflictividad social causada por las consecuencias del modelo de ajuste (Quiroga y Juncos, 2020: 179).

Agregan que prácticamente no se registran nuevos programas que den respuesta a las necesidades derivadas del empeoramiento de la situación económica por el aumento del costo de vida y de la desocupación. Los montos percibidos no tienen aumentos reales significativos y su poder adquisitivo se va deteriorando progresivamente. Entienden que las políticas sociales se mantienen, pero principalmente como estrategias para la contención de la conflictividad social, antes que como herramientas para favorecer la universalización de los derechos (Quiroga y Juncos, 2020).

## La pobreza para el actual gobierno uruguayo

La pobreza y la gestión del MIDES fueron uno de los ejes de la campaña electoral desarrollada durante 2019, proponiendo -la coalición multicolor, pero fundamentalmente el Partido Nacional- cambios y ajustes. Aunque los otros dos partidos mayoritarios integrantes de la coalición (Partido Colorado y Cabildo Abierto) expresaron tener interés por cargos en este organismo, es el único ministerio en que las tres principales autoridades (Ministro, Subsecretario y Secretario General) están a cargo de personas del Partido Nacional y de confianza personal de Lacalle Pou. A esto se suma la contratación en forma directa, en los primeros seis meses de gobierno y en dos oportunidades (cada una con una extensión de dos meses) de Daniel Supervielle quien fuera el asesor de la campaña electoral del actual Presidente<sup>4</sup>. La primera -realizada a pocos días de declarada la emergencia sanitaria por COVID- estuvo enfocada a consolidar la idea de que el organismo trabajaba de manera importante en atender a las poblaciones más desprotegidas y en cambiar su imagen<sup>5</sup>. En la segunda oportunidad, para realizar un plan de organización de la Unidad de Comunicación<sup>6</sup>.

Tanto la propuesta programática del Partido Nacional como la Ley de Presupuesto, son documentos extensos, que -a diferencia del elaborado por la coalición multicolor- desarrollan sus orientaciones, además de medidas concretas. En relación al Presupuesto Nacional, el gobierno señala que es una de las instancias fundamentales del plan quinquenal de acción que proyecta realizar (Poder Ejecutivo, 2020).

La valoración de la coalición de gobierno y específicamente del Partido Nacional es la de que el MIDES fracasó. Se entiende que, aunque se redujo la pobreza monetaria, los resultados en términos de integración social, son insatisfactorios (Partido Nacional, 2019; VVAA, 2020).

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

El primer aspecto a destacar es que, pese a esa formulación general sobre las políticas sociales, -y a distancia de la conceptualización presentada-, lo que luego se desarrolla refiere básicamente a orientaciones en relación a la población vulnerable. Esto es, tienden a asociar políticas sociales exclusivamente a las asistenciales.

Luego, las críticas a los ingresos como exclusivo indicador de la pobreza, no se realizan discutiendo estos y/o a partir de la incorporación de otras dimensiones que hagan a las condiciones materiales de existencia, sino obviando su discusión:

Luego de años en los que primó una concepción asistencialista y tutorial, nosotros afirmamos que *la única herramienta eficaz para superar la exclusión y la marginalidad es la esperanza*<sup>7</sup>. Una esperanza que sea compartida por la sociedad en su conjunto, por los beneficiarios de las políticas públicas y por quienes las aplican (Partido Nacional, 2019: 115).

<sup>4</sup> También es autor del libro *La Positiva. Los secretos de la campaña de Luis Lacalle Pou*, que analiza la campaña de las elecciones de 2014.

<sup>5</sup> Ver: <https://www.lr21.com.uy/politica/1426691-mides-contrata-a-asesor-de-campana-y-escritor-de-libro-de-lacalle-pou>

<sup>6</sup> Ver: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Daniel-Supervielle-contratado-para-hacer-un-plan-de-organizacion-de-Comunicacion-del-Mides-uc761922>

<sup>7</sup> Estas y demás cursivas en citas textuales, son parte de los documentos analizados.

Aún más contundencia se observa en uno de los principios orientadores, el denominado ‘nuevo concepto de pobreza’. Esta “(...) no consiste en la insuficiencia de recursos que permiten satisfacer necesidades básicas, sino en la incapacidad de generar esos recursos en forma autónoma, ya sea a través de empleos dignos o de emprendimientos sustentables” (Partido Nacional, 2019: 118).

Una de las innovaciones contenidas en la Ley de Presupuesto, refiere a este concepto. Si bien asume la falta de recursos como un elemento relevante, saca de la definición la referencia a los empleos, sustituyéndolos por los ejemplos: “La pobreza se expresa en la insuficiencia de recursos materiales y deterioro de las condiciones de vida, y en muchas ocasiones subyace detrás de ello la incapacidad de generar esos recursos o ese bienestar en forma autónoma ya sea a través de ejemplos dignos o de emprendimientos sustentables” (Poder Ejecutivo, 2020: 109).

Finalmente, vale indicar que la discusión del Presupuesto, supone la participación de los organismos del Estado y de organizaciones sociales, en la Comisión de Presupuesto integrada con la de Hacienda, de cada una de las dos cámaras del Poder Legislativo. Al ser preguntado el Ministro de Desarrollo Social por ese nuevo concepto, respondió: “Tendría que repasar el contenido que lleva ese título para ver exactamente a qué nos referimos con eso, en ese momento” (Bartol, 2020: 73).

El tercer aspecto a destacar se vincula con el anterior y es que lo planteado sobre las políticas sociales y la pobreza, transcurre sin discusión sobre el mercado de trabajo, sus características y condiciones. El Partido Nacional (2019), en el punto sobre pobreza, la única mención es la señalada sobre empleos dignos (que no se definen, ni especifican lo que suponen) en el nuevo concepto de pobreza. Por su parte, el documento elaborado por la coalición multicolor, en el punto ‘Proteger a los más débiles’ presenta 21 medidas, sin existir una sola mención al trabajo. En ‘Proteger el mundo del trabajo’, se incluyen 13 medidas, dos de las cuales refieren a situaciones de pobreza y/o vulnerabilidad. Una orientada a mantener y profundizar un programa transitorio de empleo protegido (Uruguay Trabaja), en tanto se entiende que son los sectores más vulnerables los que precisan mayor apoyo del Estado. La otra propone incentivar la contratación de colectivos vulnerables por parte de las empresas, a través de reducciones de los aportes patronales (VVAA, 2019). Tampoco en la Ley de Presupuesto hay una problematización de la pobreza desde el trabajo (Poder Ejecutivo, 2020).

La apuesta central es a reactivar la economía, influyendo en las empresas y así, generando más empleo y mejores condiciones de trabajo (Partido Nacional, 2019). Estas orientaciones llevan a visualizar grandes semejanzas con lo actuado por el gobierno de Macri. Entiende Grassi (2018 b) que la cuestión social se subsumió en el paquete económico, creyendo, que no se necesitaba más que recuperar el crecimiento. Esto, además, terminaría con la pobreza. En esta orientación “(...) los ‘problemas de empleo’ son tratados nada más que como problemas de la marcha de la economía, y, por lo tanto, como variable de ajuste para mejorar la productividad de las empresas o asegurar las inversiones, en el mismo plano que cualquier otra variable económica” (Grassi, 2018 b: 164). Se apuesta a disponer del trabajo sin hacerse cargo de los trabajadores.

En el punto ‘Reactivar la producción y el empleo’, básicamente se propone fomentar el desarrollo emprendedor, considerando que los nuevos emprendimientos generarán fuentes de trabajo y bienestar social. Se plantea diseñar una Estrategia Nacional de Emprendimiento, entendiendo que el fortalecimiento de la actividad emprendedora requiere instituciones adecuadas, pero también una cultura y mentalidad, que impulsen el desarrollo de aptitudes personales y capacidades para desarrollar emprendimientos. También se propone el impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas. Asimismo, se plantea como otra de las medidas defender el poder de compra de los salarios (particularmente de los más sumergidos) y más adelante se agrega que para que eso sea posible, el énfasis se pondrá en mejorar los niveles de productividad (Partido Nacional, 2019).

En el documento de la coalición multicolor, en el apartado sobre el ‘Impulso al crecimiento: desarrollo productivo y mejora de la competitividad’, se destacan las dos líneas mencionadas luego de señalar que “A la riqueza nacional la generamos los uruguayos con nuestra creatividad, nuestra energía y

nuestro esfuerzo. Por eso se necesita reactivar la economía, generando un país más competitivo y dinámico en todos los sectores. Es fundamental implementar medidas que mejoren las condiciones de vida de los uruguayos” (VVAA, 2019: s/d). Finalmente, en la exposición de motivos de la Ley de Presupuesto, el eje central es la generación de empleo el que aparece exclusivamente asociado al crecimiento económico y para esto, la acción del Estado debe orientarse a la reducción del déficit fiscal y una trayectoria sostenible de las cuentas públicas (Poder Ejecutivo, 2020).

En el mismo sentido se ubican las declaraciones del Ministro Bartol, indicando que cualquier indicador de pobreza va a depender de cuanta gente vuelva a trabajar, en tanto:

(...) es el trabajo, el empleo y la generación de ingresos formales, lo que más va sacando de la pobreza a las personas, sobre todo si logran continuidad en el tiempo. (...) hacemos hincapié en que a medida que haya crecimiento económico, que los trabajadores que están en el seguro de desempleo vuelvan a la actividad y que eso, por decirlo de una manera gráfica, tire del carro de los trabajos informales, volviendo a generar ingresos, por supuesto, podremos ir dando otro destino a parte de ese presupuesto (Bartol, 2020: 73).

Como se observa, la idea es que el crecimiento generará trabajo y esto, bienestar. Se asume sin más, que la mejora de la productividad redundará en el mismo sentido en los salarios. No se discuten las experiencias de crecimiento económico sin generar empleos, ni tampoco es debatida la calidad (en términos de protección, condiciones de trabajo y salarios) de los mismos. No se problematizan ni la informalidad ni los bajos salarios y por tanto tampoco el vínculo entre trabajo y pobreza y dentro de esto, la enorme cantidad de trabajadores (incluso formales) que son pobres.

Estas orientaciones, en sí mismas preocupantes dado que América Latina ya conoce las consecuencias que generan, se vuelven aún más complejas, colocadas en las más amplias del nuevo gobierno. El eje central es la libertad, que, a distancia de lo analizado, es básicamente entendida en oposición al Estado, estando la acción de gobierno guiada por un cambio de enfoque:

Este nuevo enfoque también es relevante desde una concepción que busca empoderar a las personas y dotarlas de mayor libertad. Uno de los objetivos de este gobierno es lograr que los habitantes del país sean cada vez más libres para seguir sus propios proyectos vitales, con la menor coerción posible por parte de un Estado que, a su vez, procure eliminar las diferencias de base no determinadas por los individuos. El presente Presupuesto Nacional, así como el plan general de la presente administración, tiene como uno de sus objetivos fundamentales generar mayores espacios de libertad a los uruguayos (Poder Ejecutivo, 2020: 8).

Se agrega que es plena la confianza del gobierno en las condiciones y posibilidades del país para iniciar un nuevo camino hacia el desarrollo social y económico y se entiende que para esto “(...) es preciso lograr transformaciones que prioricen la generación de empleo y alcanzar un Estado más eficiente que se focalice en las necesidades de la población más vulnerable a la vez que garantiza el goce de todas las libertades que definen a la sociedad uruguaya” (Poder Ejecutivo, 2020: 4).

Como fuera indicado, la manera de conceptualizar los problemas sociales, tendrá impacto en las alternativas para resolverlos. Se considera que:

Las políticas sociales no son un servicio que un proveedor ofrece a un cliente. Son un esfuerzo de toda la sociedad para convertir a cada uno de sus miembros en protagonistas de su propia vida. Si bien la distribución de apoyos materiales y de oportunidades es importante, el objetivo final es construir identidad, conciencia de la dignidad personal y sentido de vida. *Sólo quien ve a su propia vida como valiosa y significativa tiene motivos para aprovechar los recursos y oportunidades que están a su alcance.* Una consecuencia de esta idea es que las políticas sociales deben organizarse de un modo que no genere dependencia ni asistencialismo. *Una buena política social es aquella que termina por volverse innecesaria.* Su propósito es superar la

situación de vulnerabilidad mediante la creación de oportunidades y de incentivos que pongan a las personas y a las familias en condiciones de actuar con autonomía para construir su propia felicidad (Partido Nacional, 2019: 117).

Salvo la idea sobre la valoración favorable de la política social, al volverse innecesaria, el resto se formula en idénticos términos en la Ley de Presupuesto (2020), sumando otro eje que la centralidad de la persona:

El desarrollo social debe focalizarse en la dignificación de la persona a través del ejercicio efectivo de los derechos y obligaciones, y del fortalecimiento de capacidades. Sin estrategias de desarrollo personal respetuosas de la diversidad de estilos y preferencias, no hay superación de la exclusión ni de la dependencia. (...) Centrarnos en la persona por encima de los límites burocráticos es una condición para ser más eficientes y eficaces, y también para ser más justos (Partido Nacional, 2019: 117; Poder Ejecutivo, 2020: 107).

Por su parte, el Ministro expresó que generar verdadera ciudadanía en las personas “(...) no se logra solo con transferencias monetarias, con participación en programas, sino que realmente se trata de cambios profundos, con los que las personas se vean a sí mismas pudiendo participar plenamente de todo lo que la sociedad uruguaya tiene para darles” (Bartol, 2020: 53).

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

Se indica que las propuestas contenidas en la Ley de Presupuesto, buscan como resultado una mejor calidad de vida para todos quienes residen en el país y se agrega que:

En este sentido es importante destacar que se trata de una propuesta centrada en las personas y la comunidad y no en el Estado, procurando el bienestar de la sociedad en su conjunto, brindándole a los individuos las herramientas de superación personal necesarias para que, de acuerdo a sus preferencias, puedan desarrollar sus propios proyectos (Poder Ejecutivo, 2020: 3).

Volviendo a Grassi (2018 b), indica que la intervención del Estado tendrá un papel decisivo:

(...) en el reforzamiento de una mirada individualista de la vida social, que se tiende como una capa oscura sobre las condiciones en que las mismas se generan, reproduciendo el supuesto de que todo depende del esfuerzo propio y, ahora, de la buena onda y la apertura de la mente, preconizada por los gurúes de la *new age* que aportan tranquilidad a los espíritus dispuestos a *ayudar a los que se ayudan a sí mismos* (Grassi, 2018 b: 173).

Por su parte, Crespo y Serrano (2012; 2013) destacan la transformación de los problemas económicos y políticos, en motivos y voluntades personales, invisibilizando su carácter sociopolítico. En esta orientación, las características que determinan el comportamiento de los sujetos se colocan en procesos exclusivamente individuales. Esto hace que también la posibilidad de intervención y cambio, se ubique en ese nivel.

El Partido Nacional (2019) señala que “Una buena política contra la pobreza debe crear las oportunidades para que las familias y los individuos se vuelvan capaces de generar ingresos y establecer lazos de cooperación con el resto de la sociedad” (p. 118). Prácticamente en los mismos términos se encuentra en la Ley de Presupuesto. Los autores mencionados hablan de un discurso que apela a la ética de la responsabilidad:

Bajo este discurso, se considera que la seguridad que promueve una protección social suficiente y de calidad engendra una dependencia adictiva, convirtiéndose en una trampa para el trabajador. Dado este marco interpretativo, la intervención social tiene que estar dirigida a reforzar la agencia, esto es, la capacidad de cada sujeto de obrar de acuerdo a los designios de su voluntad. Por ello, el estado social tiene que combatir la dependencia, como situación, y la pasividad, como actitud (Crespo y Serrano, 2013: 1117).

Agregan que esta perspectiva sustituye la idea de derechos y, por tanto, de provisión de seguridad social como responsabilidad colectiva y legitimadora de la acción pública. El núcleo de la cuestión social deja de ser la relación de dependencia con el mercado, transformándose en problemática, la dependencia con el Estado social (Crespo y Serrano, 2013). Esto es observable en las orientaciones del nuevo gobierno, estando el Estado connotado negativamente, básicamente asociado a la dependencia y el asistencialismo. Su participación tiene que ser residual y en el sentido que se viene analizando. Los últimos autores, dirán que:

A la sombra de esta concepción de la dependencia, entendida como patología de la voluntad, y convertida en problema *público*, se adoptan técnicas de intervención, dirigidas a la prevención de tal dependencia, orientadas a la promoción del gobierno de uno mismo, enfatizándose así las funciones terapéuticas del estado social (reforzar la autoestima, facilitar el auto análisis y potenciar las capacidades personales (Crespo y Serrano, 2012: 40).

La crítica al Estado y la valoración de la acción como inadecuada, se articula con el traslado de la responsabilidad a la familia y próximos. Se indica que la acción del MIDES:

(...) deberá ser capaz de generar incentivos adecuados para generar transformaciones en la vida de los individuos, promoviendo trayectorias hacia la autonomía que permitan cortar la dependencia crónica del Estado y al mismo tiempo generar lazos sólidos entre los ciudadanos y sus comunidades para avanzar hacia una verdadera integración social (Poder Ejecutivo, 2020: 110).

En caso de actuar el Estado, tiene que ir en el sentido de la activación, personal y/o comunitaria. De hecho, otro de los ejes de la mirada y respuesta a la pobreza, se ubica en las ‘redes comunitarias’, que se suman a la familia, también con un lugar destacado. Se indica que:

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

Finalmente, otro de los ejes de la mirada y respuesta a la pobreza, se ubica en la dimensión territorial:

Para la formulación e implementación de las políticas sociales, el territorio, además de soporte físico, es escenario y condicionante. El reconocimiento de diferentes realidades socio-culturales y geográficas del país, definidas por su localización y escala, implica variantes en marco institucional (niveles de gobierno, entes sectoriales) redes de actores involucrados y recursos, con derivaciones en la potencia de la intervención del Estado (Partido Nacional, 2019: 117; Poder Ejecutivo, 2020: 108).

Como se observa, esta dimensión se plantea en clave de diferencia y no de desigualdad y, además, su foco está centrado en la descentralización y particularmente en el traslado de recursos a las Intendencias Departamentales, aspecto de especial interés para el Partido Nacional dada la cantidad de gobiernos departamentales a su cargo<sup>8</sup>. Tampoco se problematiza esta apuesta desde experiencias de los años 90. Melo (1997) analiza los programas sociales en el contexto de descentralización y discute la porosidad del gobierno local en relación a las élites locales, lo que hace que los riesgos de captura del Estado, por estas, sean muy grandes, además de la clientelización de las condiciones de supervivencia de sectores vulnerables.

## Síntesis y conclusiones

El 1 de marzo, en Uruguay asume un nuevo gobierno nacional, producto del acuerdo entre cinco partidos de derecha, poniendo fin a 15 años de gobierno a cargo del Frente Amplio. De esta manera, el país se sumaba al giro hacia gobiernos de derecha en el continente.

Uno de los temas de la campaña electoral fue la pobreza y las respuestas a la misma, en particular las implementadas desde el MIDES. La mirada es básicamente negativa planteando la necesidad de cambios tanto en este organismo como en la conceptualización sobre la pobreza y las orientaciones en las políticas sociales. Se trata de asuntos planteados por varios de los partidos que integran la coalición gobernante, pese a lo cual, el MIDES es el único Ministerio donde las tres principales figuras son del Partido Nacional y próximas al Presidente Lacalle.

Fueron analizados documentos producidos por el Partido Nacional y la coalición multicolor, entendiendo que las orientaciones -aunque muchas veces insuficientes- son siempre importantes. Lo que se configura como problema, es básicamente la pobreza y prácticamente nunca la desigualdad, en similitud con lo planteado (y no planteado) por otras derechas gobernantes. Las orientaciones también son importantes en relación al contenido que se da a aquello configurado como problema. Al respecto, se propone un nuevo concepto de pobreza que lejos de problematizar las limitaciones del ingreso para dar cuenta de la misma, procurando superarlas, la discute al margen de estos y de las condiciones materiales de existencia.

Dentro de esto, particular destaque refiere a la ausencia de vínculo entre pobreza y trabajo. Se reconoce la importancia de este, en la superación de la primera, pero nunca ingresan en la discusión las características y condiciones del mercado de trabajo. Vuelve a tomar fuerza la idea que el trabajo supe automáticamente una vida fuera de la pobreza y que además y para esto, alcanza con el crecimiento económico.

Tal como señala Grassi (2018 a) es una mirada de la realidad que tiende a despolitizar y diluir los problemas sociales para volverlos particulares y agrega que:

Es un período en el que son los principios de comunidad, de lo colectivo, de lo que es común para todos, los que pierden vigor, a favor de la particularización o la individualización y de una meritocracia

---

<sup>8</sup> De las últimas elecciones departamentales, realizadas en setiembre de 2020, de los 19 departamentos del país, surge que en 15 de ellos gobernará el Partido Nacional los próximos 5 años. Ver: <https://eleccionesdepartamentales2020.corteelectorales.gub.uy/>

que no tiene que ver con el reconocimiento de hacer las cosas bien, sino con una *antisolidaridad* que no cuestiona los privilegios o los entroniza como méritos (Grassi, 2018 b: 114).

Finalmente, y en consonancia con lo anterior, es crítica la mirada a la acción del Estado, que nunca es visualizada como soporte para desarrollar autonomía y, al contrario, es entendida en oposición a la acción estatal. Esta solamente es visualizada como generadora de dependencia y pasividad y como límite a la libertad, eje central de la orientación del nuevo gobierno.

Se trata de orientaciones que en primer lugar tendrán impactos para las poblaciones que viven en situación de pobreza, pero también para el conjunto de la sociedad a partir de los procesos de responsabilización individual. América Latina conoce las consecuencias de estas orientaciones, resultando siempre dramáticas. Las intenciones del actual gobierno uruguayo, no permiten tener expectativas de hacia superar la pobreza (y menos aún la desigualdad) mejorando, para todos y todas, el acceso al bienestar y la protección social, sino todo lo contrario.

## Bibliografía

Boltvinik, J. (2005). Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades. En: J. Boltvinik y A. Damián (coord.) *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos* (pp. 315-347). Tamaulipas, México: Siglo XXI y Gobierno de Tamaulipas.

Castel, R. (2004). *La inseguridad social ¿qué es estar protegido?*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.

Castel, R. (2009). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Crespo, E. y Serrano, A. (2012). La psicologización del trabajo: la desregulación del trabajo y el gobierno de las voluntades. *Revista Teoría y crítica de la psicología*, (2), 33 – 48.

Crespo, E. y Serrano, A. (2013). Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia. *Universitas Psychologica*, 12 (4), 1111 – 1124.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Grassi, E. (2006). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame [I]*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.

Grassi, E. (2018 a). Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal. En E. Grassi y S. Hintze (coord.) *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp.57-121). Buenos Aires, Argentina: Prometeo libros.

Grassi, E. (2018 b). Transformaciones del trabajo y de la política social. En E. Grassi y S. Hintze (coord.) *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp. 123 – 189). Buenos Aires, Argentina: Prometeo libros.

López Segre, Francisco (2016). *América Latina: crisis del pos neoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO

Martínez Franzoni, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.

Melo, M. A. (1997). Federalismo e política social: as vicissitudes da descentralização. En C. Filgueira; C. Midaglia y J. Petersen-Thumser (comp.) *Desafíos de la seguridad social* (pp. 265-288). Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Merlino, A. (2012). Análisis de datos cualitativos: hacia un modelo psicosociológico de análisis del discurso. En M. Arroyo Menéndez y I. Sábada Rodríguez (coord.). *Metodología de la investigación social* (pp. 19-48). Madrid, España: Editorial Síntesis.

Quiroga, MA. y Juncos Castillo, 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.

Rosenblatt, F.; Piñeiro, R. y Pérez, V. (2019). ¿Qué hará la derecha uruguaya? *Nueva Sociedad*. Recuperado de: [www.nuso.org](http://www.nuso.org) Visitado el 22 setiembre 2020.

Schuster, S. y Morales, F. (2015). La dimensión ideológica de las políticas públicas en el gobierno de Sebastián Piñera. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24, (1), 47 – 70.

Soldano, D. y Andrenacci, L. (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 17-79). Buenos Aires, Argentina: UNGS – Prometeo libros.

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

### **Fuentes**

Bartol, P. (2020). Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con la de Hacienda. Acta 13 – Presupuesto 2020. Recuperado en: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy) Visitado el 12 de octubre 2020.

Partido Nacional (2019). *Lo que nos une. Programa de Gobierno 2020/2025*. Recuperado en: [www.partidonacional.org.uy](http://www.partidonacional.org.uy). Visitado el 18 de agosto 2020.

Poder Ejecutivo (2020). Presupuesto Nacional 2020–2024.

Recuperado en: [www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy). Visitado el 10 de octubre 2020.

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