

Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones¹

Gonzalo Salas y Andrea Vigorito

26/03/2021

Introducción

En este trabajo se analizan los efectos de las crisis de 1982 y 2002 sobre la desigualdad y la pobreza en Uruguay, con el objetivo de contribuir al debate actual sobre el diseño de políticas de contención al rápido deterioro de las condiciones de vida de la población. Para ello se sintetizan los hallazgos de investigaciones previas y se procesa información de encuestas a hogares. Se encuentra que los períodos de crecimiento no logran revertir los deterioros de bienestar generados en los períodos recesivos y que las respuestas de políticas redistributivas de contención a los sectores más vulnerables han sido tardías, desplegándose con mayor fuerza una vez finalizadas las crisis.

Al igual que la mayor parte de los países, Uruguay enfrenta actualmente una aguda retracción económica (5,9% del PIB en 2020), resultante de las políticas de prevención de la propagación de la pandemia de COVID 19. Se trata de un caso peculiar, en el que, hasta hace muy poco tiempo, se combinaban una comparativamente baja (aunque creciente) prevalencia de la enfermedad, con políticas no coercitivas de distanciamiento físico y un fuerte impacto negativo sobre la actividad económica. A estos aspectos, se agrega uno de los menores esfuerzos fiscales a nivel regional para mitigar el deterioro de las condiciones de vida de la población: mientras que en el promedio regional el esfuerzo fiscal se ubica en el 3,9% del PIB, en Uruguay ha sido de 1,4% (CEPAL, 2020.a).²

La crisis actual es el tercer episodio de severa caída del PIB en cuatro décadas (Gráfica 1). El primer caso se enmarcó en la crisis regional de la deuda externa y tuvo su epicentro en 1982. El manejo de la política económica del gobierno de facto amplificó estos efectos a nivel local (Yaffé, 2009).³ Luego de diez años de crecimiento económico, en el segundo episodio, la recesión se inició en 1999 y se agudizó fuertemente en 2002, debido a un manejo de la política económica que no logró contener la vulnerabilidad de la economía uruguaya frente a las crisis de Brasil y Argentina (Mordecki et al., 2015).⁴ Ambas crisis se desencadenaron en el sistema financiero y se vincularon al manejo macroeconómico local, frente a contextos internacionales o regionales fuertemente adversos.

Las fuertes caídas de la actividad económica se tradujeron en un rápido crecimiento del desempleo y deterioro sustancial de los ingresos de los hogares (Gráfica 1). La crisis de 1982 aceleró la caída de los

¹ Agradecemos los valiosos comentarios de Verónica Amarante, Wanda Cabella, Mauricio De Rosa, Noemí Katzkowicz, Aldo Marchesi, Ida Oreggioni y Analía Rivero que contribuyeron sustancialmente a la mejora de este documento. Todas las afirmaciones que aquí se realizan, así como los errores son de nuestra exclusiva responsabilidad.

² Véase CEPAL (2020.a), *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*, Informe Especial COVID 19 número 5. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf (último acceso: 2/11/2020)

³ Yaffé J. (2009). *La economía de la dictadura (Uruguay, 1973-1984)*. Ponencia presentada a ABPHE. Disponible en: <http://www.abphe.org.br/arquivos/jaime-yaffe.pdf> (último acceso: 3/11/2020).

⁴ Mordecki G., García S., Leiva A., Miranda R. y Rodríguez S. (2015). *Crisis, recuperación y auge: 15 Años de política económica en Uruguay (2000-2014)*. Instituto de Economía, FCEA (Udelar). Disponible en: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/crisis-recuperacion-y-auge-15-anos-de-politica-economica-en-uruguay-2000-2014/publicacion/515/es/> (último acceso: 25/03/2021)

salarios reales, ya fuertemente deprimidos debido a las políticas económicas desarrolladas durante la dictadura. A este período le siguió una acelerada recuperación salarial con caída del desempleo, durante el primer período posdictatorial, donde en el marco de las políticas acordadas durante la concertación programática, los salarios mínimos aumentaron fuertemente y se restauró la negociación salarial tripartita (Noya et al., 1984; Antía, 2001; Olesker, 2001; Finch, 2005;).⁵ Estas medidas fueron las principales políticas redistributivas del período y estuvieron predominantemente orientadas hacia los trabajadores formales, ubicados en los sectores medios de la distribución del ingreso. En Marchesi (2020) se presenta un análisis detallado sobre la conceptualización de la pobreza, su surgimiento como foco de la política pública, y las políticas sociales contra la pobreza desplegadas en el marco de la restauración democrática, así como de las características distintivas de su diseño con respecto a períodos previos.⁶ Más adelante, las políticas de liberalización económica de la década de 1990 condujeron a una fuerte caída del empleo, especialmente en la industria, al tiempo que se suprimió la negociación salarial tripartita. Así, luego de un período de crecimiento económico, a partir de 1994 los salarios reales se mantuvieron estancados en el 60% de su valor de 1968 (Olesker, 2001).

Si bien abrupta, durante la crisis de 2002 la caída del PIB fue algo menor, pero los valores del salario real descendieron a los niveles de 1982, destruyendo en muy poco tiempo toda la mejoría lograda en el período democrático. A la vez, con un aumento aún mayor que en el episodio previo, la tasa de desempleo llegó a su máximo histórico en cuatro décadas. Recién en 2009, once años después, estos valores volvieron a ser similares a los de 1998, aun cuando en 2005 se restauró la negociación salarial tripartita y desde el último semestre de 2004, los salarios mínimos se revalorizaron en forma significativa e ininterrumpida. En 2010 la tasa de desempleo alcanzó el valor mínimo de todo el período democrático y la recuperación salarial posterior a 2008 fue considerable. Sin embargo, debe recordarse que la disminución de ingresos salariales generada durante el gobierno de facto fue de tal magnitud que, en 2018, el salario real medio representaba el 78% del valor de 1968. En ambas crisis, la evolución del empleo y los salarios se tradujo rápidamente en una menor participación de las remuneraciones laborales en el PIB, que los períodos de auge solo lograron llevar a los niveles previos (Melgar, 1983; PNUD, 2008; De Rosa et al., 2018).⁷ Como se sabe, esta menor gravitación de la masa salarial genera un peor punto de partida para las políticas redistributivas (Daudey y García-Peñalosa, 2007), al tiempo que concentra ingresos en el 1% y 0.5% superior que recibe el grueso de las rentas del capital.

⁵ Finch, H. (2005) *La economía política del Uruguay contemporáneo 1870-2000*. Ed. EBO, Montevideo; Antía, F. (2001) "La economía desde el restablecimiento de la democracia 1985-2000", en *El Uruguay del Siglo XXI*. IECON –EBO; Olesker, D. (2001) *Crecimiento y exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del nuevo modelo de acumulación capitalista en Uruguay 1968-2000*. Ed. Trilce, Montevideo; Noya N, Laens S., Casares J.M y Terra M. (1984). "Política económica. 25 años de fracasos en CINVE, *La crisis uruguaya y el problema nacional*, EBO, Montevideo.

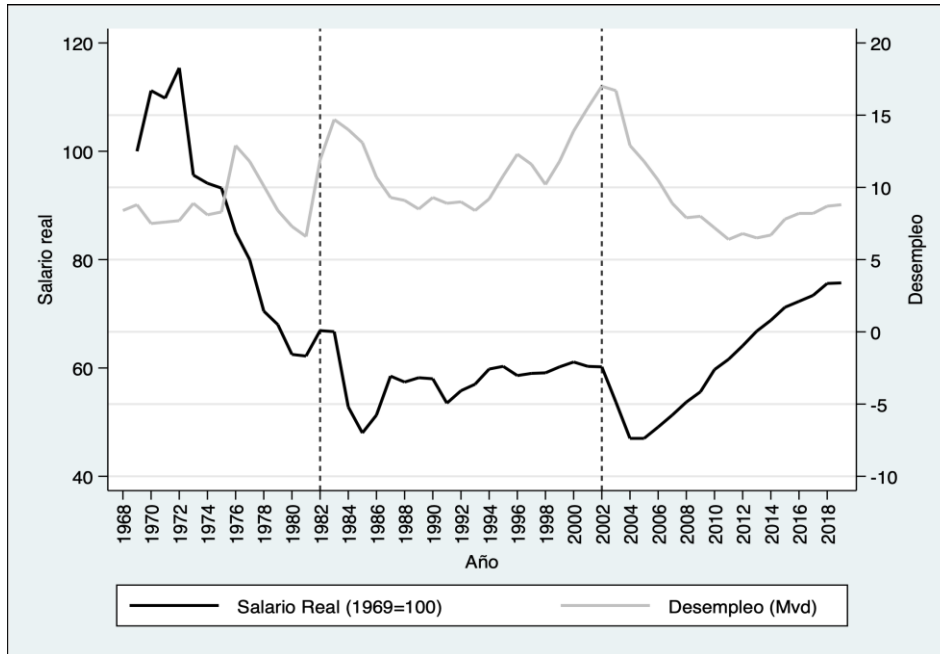
⁶ Marchesi A. (2020). Crisis y Pobreza en el Uruguay de la redemocratización (1980-1989). La democracia como fin del estado de bienestar.

⁷ Véanse Melgar A. (1983). *Distribución del ingreso y asignación de recursos*. Serie investigaciones 32, CLAEH; PNUD (2008). Desarrollo Humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano. PNUD. Montevideo; De Rosa M., Siniscalchi, Vigorito A., J. y Willebald H. (2018). *La evolución de las remuneraciones laborales y la distribución del ingreso en Uruguay*. Cuaderno de Desarrollo Humano 10. El futuro en foco. (PNUD).

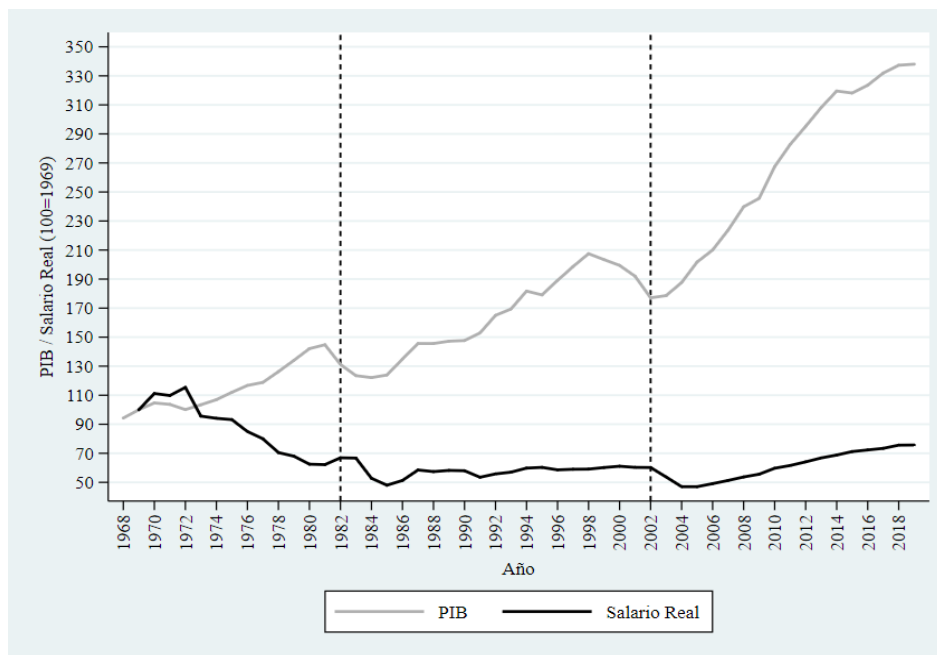
<http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/cuadernodh06/undp-uy-cdh10-2018.pdf>

Gráfica 1. Crecimiento económico, salario real y desempleo. 1968-2019

(a) Salario real – Desempleo



(b) Salario real - PIB



Fuente: elaborado a partir de datos del BCU y del INE. Producto Bruto Interno en dólares constantes: Tasa de desempleo: Encuestas Continuas de Hogares; salarios reales: Índice Medio de Salarios.

Si bien comparte sus orígenes internacionales o regionales y el crecimiento económico fue bajo en el último lustro, a diferencia de las dos anteriores, la presente crisis no se desencadenó en el sistema financiero ni se produjo luego de una prolongada recesión económica.⁸ Además, se verifica en forma

⁸ Al respecto, en este mismo blog puede consultarse la entrada elaborada por Pablo Marmissolle y Carolina Romero:

concomitante en muchos países del mundo, lo cual dificulta la recuperación, pues los principales socios comerciales de Uruguay también están afectados, y no es posible determinar si la demanda externa podría actuar como mecanismo propulsor. Este aspecto constituye una diferencia central con la recuperación económica de 2003, que estuvo fuertemente liderada por el aumento de la demanda internacional y los precios de los productos primarios.

Por último, mientras que en las crisis anteriores el mercado laboral ya marcaba un importante deterioro de remuneraciones y empleo, la actual ocurre con posterioridad a uno de los períodos de mayor crecimiento económico del país desde la segunda posguerra. El mayor nivel de actividad económica se combinó con un significativo crecimiento de los salarios reales (y de los salarios mínimos en particular), la sustancial caída del desempleo, y la expansión del sistema de transferencias no contributivas, aspecto especialmente relevante porque permite una rápida llegada a los hogares con mayores privaciones en crisis ulteriores. Sin embargo, ya desde 2015 se observaba un deterioro relativo del mercado laboral, con aumento del desempleo.

La presente crisis pone particularmente de relieve el carácter multidimensional del bienestar. Así, además de en el acceso a medios, las desigualdades se manifiestan en la disponibilidad de medios para hacer frente a la caída de ingresos (estabilidad de ingresos, riqueza, ahorros); la situación laboral y las posibilidades de trabajar a distancia; las condiciones de vivienda para convivir con los espacios adecuados, el acceso a telecomunicaciones para trabajar y/o recibir clases a distancia; la disponibilidad de tiempo, la distribución de la carga de trabajo y desigualdades dentro del hogar; el acceso a servicios de cuidado de la salud y en la salud mental, así como en la participación social y en las libertades en general. También se ha alertado acerca de la mayor carga de los efectos de la crisis sobre las mujeres, tanto por las características de su inserción laboral, como por la desigual distribución de las tareas dentro de los hogares.⁹

Más allá de la particular naturaleza de esta crisis, la escasa información disponible a nivel internacional, regional y local indica de forma contundente que sus consecuencias se distribuyen inequitativamente, y que las condiciones de vida de los sectores de menores recursos económicos han experimentado un fuerte deterioro.¹⁰ Como se verá más adelante en este documento, la adopción de políticas redistributivas tímidas o tardías ha caracterizado la reacción uruguaya frente a las crisis anteriores. Ello ha acarreado severas consecuencias de corto, mediano y largo plazo en las condiciones de vida de la población, que no se revirtieron completamente en los períodos de crecimiento económico.

En las secciones siguientes repasamos muy brevemente las principales conclusiones de estudios previos acerca de los efectos de las crisis recientes sobre las condiciones de vida de la población en América Latina (sección II). Luego, analizamos los efectos de las dos últimas crisis (y sus recuperaciones

http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Efectos_econ%C3%B3micos_de_las_pandemias_mirada_de_largo_plazo.pdf (último acceso: 11/10/2020)

⁹ Este tema es abordado por otra entrada en este blog, elaborada por Luciana Méndez y Guillermo Sánchez:

http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/COVID_y_disparidades_de_g%C3%A9nero_en_cuidados_en_la_primera_infancia.pdf (último acceso: 26/03/2021)

¹⁰ Véanse, por ejemplo, la serie de documentos del CEPR sobre los impactos del COVID-19 (<https://cepr.org/content/covid-economics-vetted-and-real-time-papers-0#block-block-9>); el trabajo de Lustig y Tommasi (2020); o las estimaciones del aumento de la pobreza en Uruguay elaboradas por Matías Brum y Mauricio De Rosa en esta misma serie. (https://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Estimaci%C3%B3n_del_efecto_de_corto_plazo_de_la_covid-19_en_la_pobreza_en_Uruguay.pdf).

posteriores) que experimentó Uruguay, sobre la desigualdad, el ingreso de los hogares y la pobreza (sección III). Dado que se dispone de estudios que abarcan un amplio conjunto de aspectos y dimensiones, nos detenemos con mayor detalle en los aprendizajes de la crisis de 2002 y los años posteriores (sección IV). Por último, analizamos brevemente la situación actual y planteamos algunas reflexiones finales (sección V).

Desigualdad, pobreza y crisis económicas: la experiencia regional

América Latina se ha caracterizado por enfrentar severas crisis económicas periódicas que implicaron retrocesos sustanciales en sus magros logros con respecto a la reducción de la pobreza y las desigualdades estructurales que la caracterizan. Los análisis de las crisis de las décadas de 1980 (deuda externa) y 1990 (efecto Tequila) indican que sus consecuencias recaen desproporcionadamente sobre las poblaciones que enfrentan mayores privaciones (Lustig, 2000; López-Calva, 2004).¹¹ También se concluye que la pobreza resulta de la acumulación de los efectos de sucesivas crisis sobre una estructura social muy desigual, con débiles sistemas de protección social. Las crisis ponen de manifiesto con particular agudeza las condiciones de precariedad del empleo de los estratos de menor nivel socioeconómico, su escasísima capacidad de ahorro y acceso a activos, el débil desarrollo de los sistemas de protección social (en cobertura y nivel de las prestaciones), el escaso despliegue de las políticas redistributivas, y su escasa voz para demandar mayores derechos y medidas más enérgicas.

Con respecto a los efectos de las crisis de la década de 1980 en los países de América Latina, Fields (1991) y Morley (1994) estiman que, por cada punto de caída del PIB, la pobreza aumentó dos puntos porcentuales.¹² A la vez, dado que las crisis implicaron severas restricciones de consumo entre los hogares de menores ingresos, también repercutieron en mayores niveles de desnutrición, prevalencia del bajo peso al nacer y trabajo infantil, al tiempo que las tasas de escolarización se redujeron en muchos países. Los autores plantean la hipótesis de que la pobreza transitoria aumentó fuertemente en las crisis, al tiempo que los canales que permiten superar esa condición se vieron también afectados, por lo que la pobreza estructural podría haber aumentado también significativamente. La escasez de datos de panel para este período no permite estudiar este aspecto en base a información cuantitativa.

A su vez, algunos análisis ponen también de manifiesto que, en algunos países de América Latina, como, por ejemplo México, el decil de mayores ingresos ganó participación relativa a la salida de las crisis en detrimento de los sectores medios. Sin embargo, los estudios realizados para otras regiones indican que, si bien en todos los casos las crisis deterioran sustancialmente las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables, no siempre traen aparejados mayores niveles de desigualdad, debido a la evolución de las tasas de interés y la pérdida de valor de ciertos activos controlados por los estratos de mayores recursos (Baldacci et al., 2001).¹³

¹¹ Véase Lustig N. (2000). Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics, *Economía Journal*, LACEA, vol. 0 (Otoño), pp. 1-30 y López-Calva (2004). *Macroeconomía y Pobreza. Lecciones desde Latinoamérica*. CEPAL. Serie Financiamiento del Desarrollo número 13. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5128> (último acceso: 2/11/2020)

¹² Véase Fields G. (1991). Growth and Income Distribution en Psacharopoulos G. (ed.) *Essays on Poverty, Equity, and Growth*. Pergamon Press, Oxford y Morley, S. A. (1994). *Poverty and inequality in Latin America: Past evidence, future prospects* (No. 13). Overseas Development Council.

¹³ Véase Baldacci, E., L. R. de Mello y M. G. Inchauste Comboni (2002), *Crisis financieras, pobreza y distribución del ingreso*. WP/02/04. FMI. Disponible en:

Uno de los aspectos tal vez más dramáticos de las crisis radica en su corrosiva asimetría: mientras que en períodos muy cortos la desigualdad y la pobreza de ingresos pueden aumentar sustancialmente, el regreso a los niveles originales lleva mucho más tiempo. Lustig (2000) presenta ilustraciones empíricas de estos efectos para varios países de la región, en base a información de los niveles de pobreza y desigualdad antes, durante y después de las crisis de las décadas de 1980 y 1990.¹⁴ A la vez, en un análisis para doce países de América Latina, De Janvry y Sadoulet (2000) confirman que los períodos recesivos tienen mayor impacto sobre la pobreza y la desigualdad que los expansivos.¹⁵ Esto sugiere que es muy difícil que las recuperaciones logren revertir completamente los deterioros del bienestar de la población generados durante las crisis. En ese sentido, un análisis reciente de CEPAL revela que el aumento de la incidencia de la pobreza en América Latina, resultante de la crisis de la deuda externa de 1982, se revirtió luego de 25 años (CEPAL, 2020.b).¹⁶ Las constataciones anteriores implican que los períodos de crecimiento económico posteriores a las crisis han estado orientados a revertir parcialmente el deterioro, más que a expandir logros preexistentes. Por ello, desde hace ya largo tiempo, existe un amplio consenso con respecto a que las políticas fiscales contracíclicas constituyen herramientas indispensables para reducir la regresividad característica de los períodos recesivos (véase, por ejemplo, Végh y Vuletin, 2014).¹⁷

Si bien no se dispone de estimaciones *ex post* de los efectos de la presente crisis sobre la pobreza y la desigualdad, las proyecciones realizadas por varios organismos internacionales indican que se trata de la mayor recesión ocurrida desde la segunda guerra mundial. Así, la CEPAL prevé una caída global de la actividad económica del 5,2% a nivel mundial, que alcanzará al 7% en los países desarrollados, lo cual se traducirá en una contracción de la demanda de exportaciones desde América Latina del 23%, resultante de una caída tanto de precios, como de cantidades.¹⁸ A la vez, se proyecta una caída del PIB del 9,1% en los países de América Latina, lo cual implica retroceder a niveles similares a 2010.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2002/06/pdf/baldacci.pdf> (último acceso: 11/2/2021).

En Vigorito A. (2006). Multidimensional Poverty and Economic Crisis: Recent Evidence from Uruguay. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 36(2), pp. 9–39. DOI: <http://doi.org/10.16993/ibero.185>, puede encontrarse una revisión para varias regiones de los efectos de corto y largo plazo de las crisis financieras.

¹⁴ Véase Lustig N. (2000) *op. cit.*

¹⁵ Véase Janvry, A. De y Sadoulet, E. (2000). Growth, poverty, and inequality in Latin America: A causal analysis, 1970–94. *Review of Income and Wealth*, 46(3), 267-287.

¹⁶ Véase la gráfica 10 en la página 20 de CEPAL (2020.b). Informe Especial. *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Informe especial COVID 19 número 5. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf (último acceso: 11/10/2020).

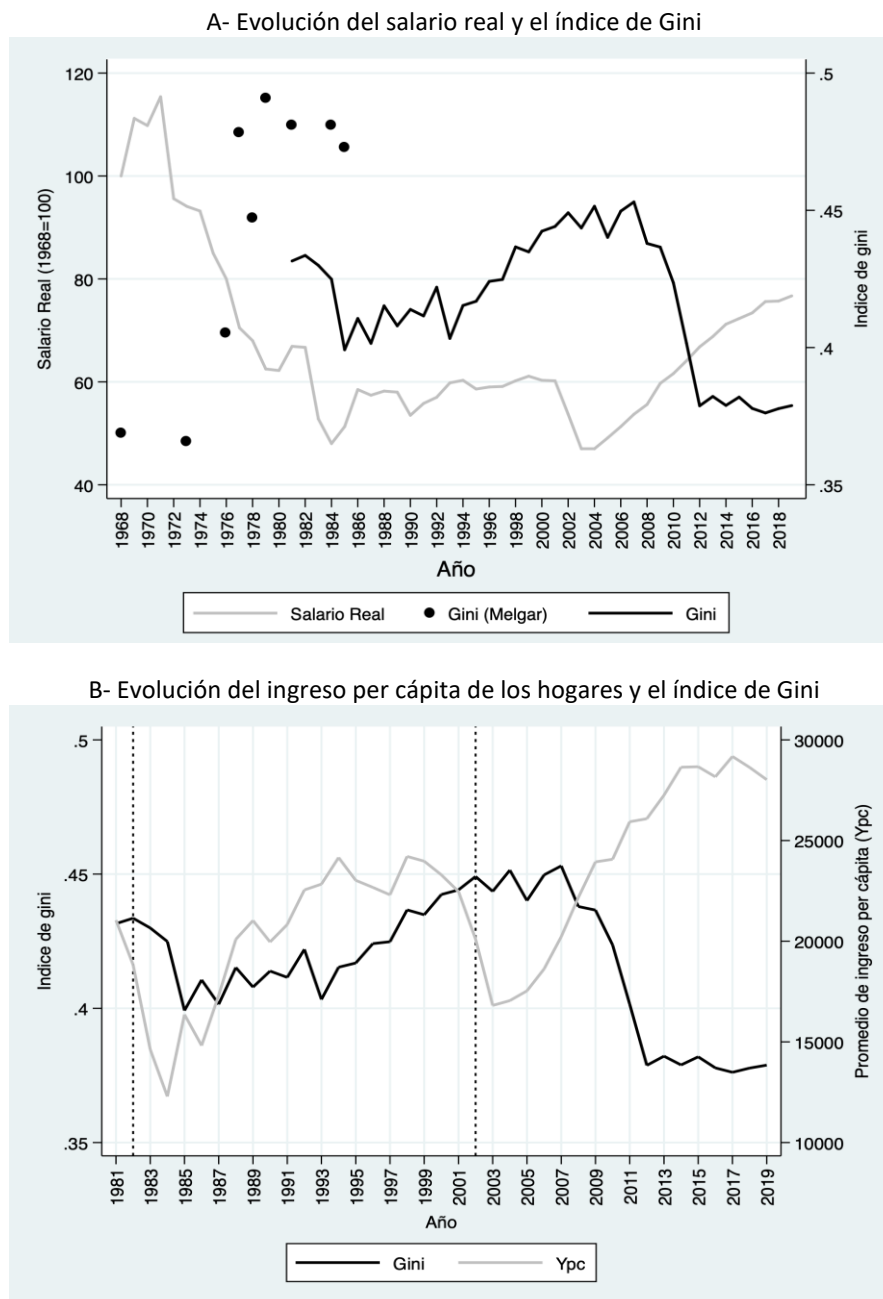
¹⁷ Véase Vegh, C. A., y Vuletin, G. (2014). *Social implications of fiscal policy responses during crises* (No. w19828). National Bureau of Economic Research.

¹⁸ CEPAL (2020.b), *op. cit.*

Desigualdad y pobreza en Uruguay en las últimas cuatro décadas

La Gráfica 2 ilustra la evolución del salario real, el ingreso per cápita de los hogares y la desigualdad de ingresos de los hogares medida a través del coeficiente de Gini. Para obtener dicho indicador, se procesaron datos de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del período 1981 - 2019, considerando el ingreso per cápita con valor locativo y sin imputaciones por seguro de salud. Mientras tanto, a título ilustrativo, para extender la serie hacia atrás, se incorporaron las estimaciones realizadas por Alicia Melgar (1983) para 1968-1984 en base a datos de las ECH, que muestran niveles relativamente similares a los que se presentan en Bértola (2005).¹⁹ Se mantuvo un período de superposición entre ambas estimaciones a efectos de comparar niveles, que si bien no coinciden, muestran tendencias similares.

Gráfica 2. Evolución del salario real, el ingreso per cápita promedio de los hogares, y la desigualdad de ingresos (índice de Gini) per cápita de los hogares. 1968 - 2018. 1968 - 1980: capitales departamentales. 1981 - 2018: localidades de más de 5000 habitantes



Fuente: elaborado en base a datos de las Encuestas Continuas de Hogares del INE y Melgar (1983)

La información presentada indica que entre 1968 y 1981 se dio una marcada concentración de ingresos, aspecto destacado tanto por Melgar (1983), como por Terra y Terra (1983) y Bértola (2005).²⁰ La evolución de este primer período se asocia muy estrechamente a la significativa caída de los salarios reales (panel a). Al inicio de la restauración democrática se observa una moderada reducción de la desigualdad, que posteriormente se mantuvo estable hasta 1997. En la década de 1990, la supresión de la negociación tripartita aunada a la liberalización comercial, se asoció al acrecentamiento de los diferenciales salariales por nivel educativo y a un incremento de la desigualdad laboral, que derivó en aumento de la concentración de los ingresos de los hogares en el segundo lustro de la década de 1990 (Arim y Zoppolo, 2000; Casacuberta y Vaillant, 2002).²¹ Por otra parte, la reforma del mecanismo de ajuste de las pasividades introducida en 1989 generó una reconfiguración de los estratos bajos, que trasladó a los adultos mayores por encima de la mediana de ingresos, y acentuó la marcada asociación entre pobreza y hogares con presencia de niños (Bucheli y Rossi, 1994; Machado y Reggio, 1996; Kaztman et al., 2001).²² Desde mediados de la década de 1990, los ingresos se concentraron progresivamente hasta 2008. En ese momento, por primera vez en 15 años, la desigualdad comenzó a descender hasta 2013, y desde allí permaneció estable hasta 2019.

Los vínculos entre la desigualdad y el crecimiento económico en Uruguay han sido estudiados desde la perspectiva macro y microeconómica. En su análisis para el período 1870- 2000, Bértola (2005) no encuentra una relación estable entre el crecimiento económico y el índice de Gini.²³ Si bien observa tres fases de distribución del ingreso, éstas no se asocian a movimientos en el PIB. A la vez, Brida, Lanzilotta y Méndez-Errico (2018) realizan un estudio de series de tiempo para el período 1986 - 2014 e identifican una relación causal negativa entre crecimiento y el cociente entre el ingreso medio del decil 9 y el decil 1, que los autores atribuyen a la instauración de políticas redistributivas a lo largo del período considerado. A nivel microeconómico, Amarante, Colafranceschi y Vigorito (2011) realizan descomposiciones para el período 1982 - 2010 y encuentran dos patrones de crecimiento marcadamente definidos: en 1985 - 1990 y en 2005 - 2010 aumentan en mayor medida los ingresos de los sectores más bajos, en tanto en 1981 - 1985 predomina el crecimiento de los sectores medios. Por último, entre 1990 y 2005 aumentan en mayor medida los ingresos de los estratos más altos.

De ambos tipos de estudios se constata que el crecimiento económico no contribuye por sí solo a la redistribución, sino que ésta depende de las políticas redistributivas que se despliegan en cada período. La Gráfica 3 ilustra los variados patrones que ha asumido el crecimiento económico en el

²⁰ Véase Terra J.P. y Terra M. (1983). *Distribución del ingreso social en el Uruguay*. Serie investigaciones, CLAEH. Montevideo.

²¹ Véanse Arim, R., y G. Zopolo. 2000. *Remuneraciones relativas y desigualdad del mercado de trabajo. Uruguay: 1986-1999*. Trabajo monográfico correspondiente a la Licenciatura plan 1990 de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Udelar) y Casacuberta, C. y Vaillant, M. (2002). Trade and wages in Uruguay in the 1990's. *Documento de Trabajo/FCS-DE; 9/02*.

²² Véanse Machado y Reggio (1999). *Incidencia de la reforma en el mecanismo de ajuste de las pasividades de 1990 sobre la distribución del ingreso de los hogares. Uruguay: 1986-1997*. Trabajo monográfico correspondiente a la Licenciatura plan 1990 de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Udelar); Bucheli M. y Rossi M. (1994). *Distribución del ingreso en el Uruguay (1984-1992)*. Documento de Trabajo 10/94. Departamento de Economía (FCS-Udelar). Disponible en:

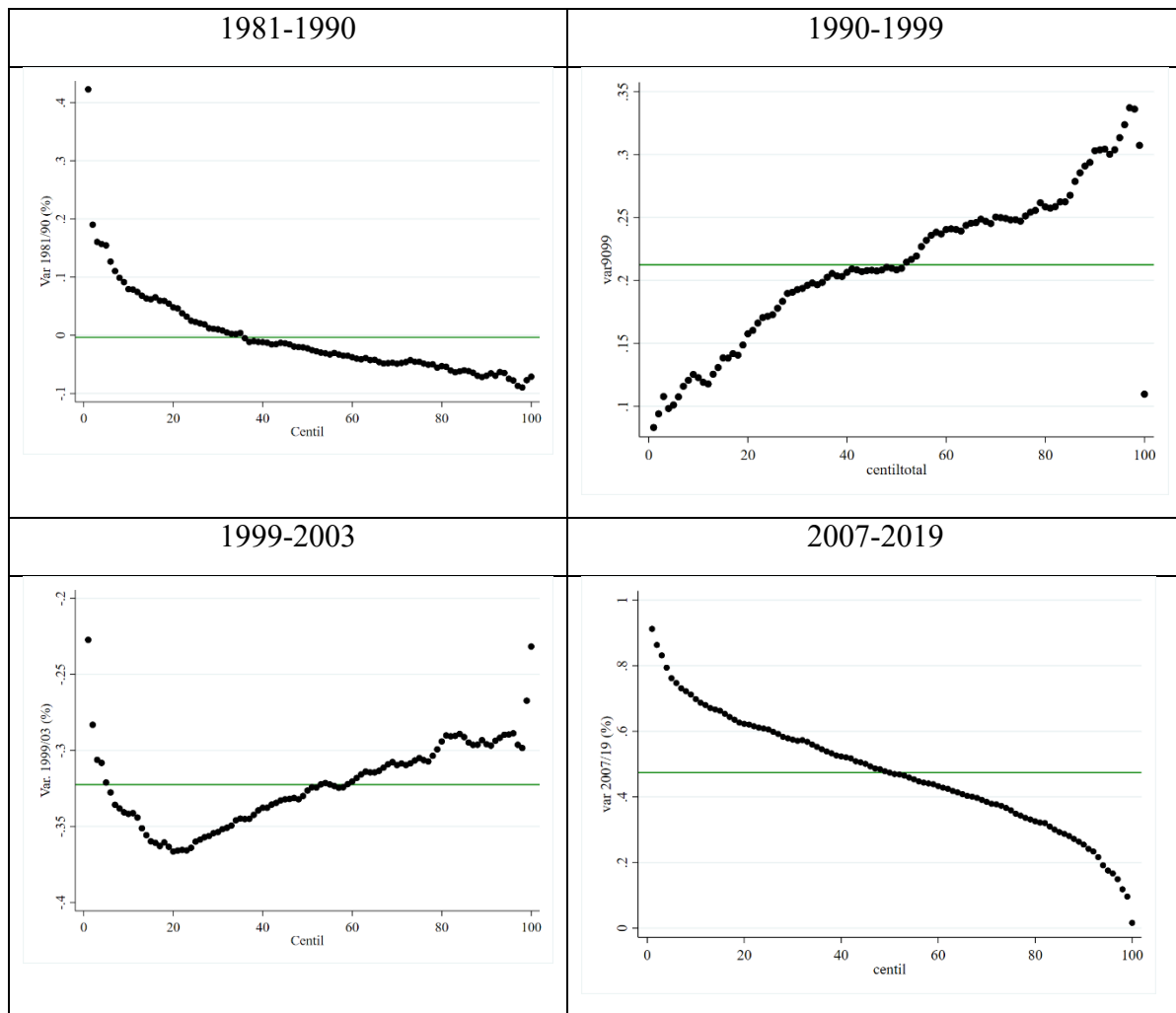
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/2279> (último acceso: 2/11/2020); y

Kaztman, R., Filgueira, F., Rodríguez, F., y Lijtenstein, S. (2001). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*.

²³ Véase Bértola L. (2005). A 50 años de la curva de Kuznets: Crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento desde 1870. *Investigaciones de historia económica*, 1(3), 135-176.

período considerado. Las líneas verdes representan la variación promedio en el ingreso per cápita de los hogares y los puntos representan el correspondiente a cada centil de ingreso. Obsérvese el contraste entre el patrón progresivo del crecimiento entre 1981 y 1990 y 2007-2019, con respecto a 1990-2003.

Gráfica 4. Crecimiento del ingreso per cápita de los hogares según centil con valor locativo. 1981-2019. (valores constantes de enero 2010)



Nota: las líneas verdes representan la variación promedio del ingreso per cápita de los hogares en el período de referencia.

Fuente: elaborado en base a las Encuestas Continuas de Hogares del INE, compatibilizadas por el Instituto de Economía.

Los impactos de las crisis de 1982 y 2002 sobre la distribución del ingreso presentan similitudes y diferencias (Melgar, 1983; Alves et al., 2012).²⁴ Si bien la caída de ingresos de los hogares resultante de la crisis de 1982 fue mayor que la de 2002, su impacto de corto plazo sobre los distintos estratos fue relativamente homogéneo. Estos menores efectos sobre la desigualdad, probablemente se

²⁴ Véase Melgar A. (1983). *op cit.*. Montevideo y Alves G., Amarante V., Salas G. y Vigorito A. (2012). *La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009*, Documento de Trabajo 12-03, Instituto de Economía (FCEA, Udelar). disponible en: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-03-12-la-desigualdad-del-ingreso-en-uruguay-entre-1986-y-2009/publicacion/286/es/bs/> (último acceso: 2/11/2020).

debieron a la fuerte concentración de ingresos verificada a lo largo del período dictatorial, con anterioridad a la crisis.

Al comparar la evolución de la desigualdad cuatro años después del momento de mayor caída de la actividad económica en cada crisis, se observa un patrón levemente progresivo en el primer episodio, en tanto en el segundo resulta regresivo. De hecho, mientras que la crisis de 1982 fue seguida de reducciones del índice de Gini, luego de la crisis de 2002 recién a partir de 2008 se observaron caídas de los niveles de desigualdad (Alves et al., 2012). En su análisis del período 1998-2002, Bucheli y Furtado (2004) concluyen que la crisis agudizó la tendencia a la concentración de ingresos ya observada en el segundo lustro de la década de 1990.²⁵

Más adelante, la crisis generaría un fuerte aumento de la desigualdad que, como ya se mencionó, comenzaría a revertirse recién en 2008. En este último período, además de la convocatoria a la negociación tripartita y un fuerte aumento de los salarios reales, se restauró la imposición a la renta y se amplió sustancialmente el sistema de transferencias no contributivas, así como el acceso al sistema de cuidado de salud. Aunado al fuerte crecimiento del empleo no calificado, la desigualdad de remuneraciones laborales cayó, al igual que la de los hogares. Aunque elevados con respecto a otras regiones del mundo, la serie disponible indica que a este período corresponden los menores niveles de desigualdad desde la restauración democrática. Es difícil evaluar si se ubican por encima o por debajo de los niveles de 1968, dado que los cálculos no son estrictamente comparables; no obstante, a priori, parecen ser superiores. La serie de índices de Gini de largo plazo estimada en Bértola (2005) para el período 1880-2000, confirma esta conjetura.²⁶ Esto sugiere, que, pese a las mejoras, nunca se regresó a los niveles de desigualdad de la década de 1960.

Un rasgo relevante del caso uruguayo refiere a que los dos períodos de crisis se caracterizaron por la escasez de medidas de contención estatal o políticas fiscales contracíclicas. De hecho, varios estudios ponen de manifiesto que el gasto público social uruguayo ha tenido históricamente un fuerte componente procíclico, ligado al predominio de las pasividades y su mecanismo de indexación al índice medio de salarios (Muinel-Galo, Kyriacou y Roca-Segalés, 2018; Azar y Fleitas, 2012).²⁷ Si bien en 2002 se protegieron programas de recortes presupuestales y se expandieron los comedores escolares, no se desplegaron medidas de expansión del sistema de transferencias no contributivas orientadas a estabilizar los ingresos de los hogares que enfrentaban mayores privaciones, como sí lo hicieron otros países. Así, la Ley 17.556 de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de 2002 facultó al Poder Ejecutivo a “declarar proyectos prioritarios en función de su impacto social, para los cuales la reducción para los ejercicios 2003 y 2004 será menor”.

La respuesta comenzó recién en 2004 con una expansión en la accesibilidad al sistema de transferencias no contributivo para hogares con ingresos menores a 3 Salarios Mínimos Nacionales,

²⁵ Véase Bucheli M. y Furtado M. (2004). *Uruguay 1998-2002: características de los cambios en el perfil de la distribución del ingreso*. CEPAL - SERIE Estudios y perspectivas – Oficina de la CEPAL en Montevideo.

²⁶ Véase Bértola L. (2005) *op. cit.*

²⁷ Véase Muinel-Gallo, L., Kyriacou, A., y Roca-Sagalés, O. (2018). *El sistema de transferencias fiscales sociales en Uruguay: un análisis de su composición y comportamiento cíclico*. Documento de Trabajo 01/18. Instituto de Economía. Disponible en <http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-01-18-el-sistema-de-transferencias-fiscales-sociales-en-uruguay-un-analisis-de-su-composicion-y-comportamiento-ciclico/publicacion/587/es/bs/> (último acceso: 20/2/2021).

Véase Azar, P., & Fleitas, S. (2012). Gasto Público Total y Social: El Caso De Uruguay En El Siglo XX: Total and social public expenditure: The Uruguayan case in the 20th century. *Revista De Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 30(1), 125-156. doi:10.1017/S0212610911000255

con independencia de su situación contributiva (creado tímidamente en 1999 restringido a los hogares monoparentales con muy bajos ingresos), así como el aumento del Salario Mínimo Nacional. Los hogares con niños presentaban escasos niveles de cobertura de la red de protección social, dado el carácter restrictivo de las transferencias no contributivas, la reducida cobertura del seguro de desempleo y la baja formalización laboral entre los trabajadores de menores ingresos (Amarante et al., 2004).²⁸ Sin embargo, los montos transferidos continuaron siendo muy reducidos, con lo cual el impacto redistributivo y de reducción de la pobreza de estas medidas fue muy escaso.

A la vez, cabe recordar que los elevados niveles de pobreza monetaria que resultaron de la crisis de 2002 fueron uno de los fundamentos de la implementación del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) al asumir el nuevo gobierno en marzo de 2005 y crearse el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Las dos intervenciones principales del PANES consistieron en una transferencia monetaria, Ingreso Ciudadano, y una tarjeta magnética precargada para la compra de alimentos y artículos de higiene, Tarjeta Alimentaria. En enero de 2008, al finalizar el PANES, se creó Asignaciones Familiares Plan de Equidad (AFAM-PE), que unificó a quienes recibían Ingreso Ciudadano y las Asignaciones Familiares orientadas hacia Hogares de Menores Recursos, creadas entre 1999 y 2004. A la vez, expandió fuertemente la población objetivo de estas prestaciones así como sus montos. Por último, la Tarjeta Alimentaria transitó hacia la Tarjeta Uruguay Social (TUS). Adicionalmente se expandió la cobertura del sistema de salud y se instauró el Impuesto a la Renta.

Recién a partir de 2008, se aumentaron sustancialmente los valores de las prestaciones por las asignaciones familiares no contributivas y se expandió la cobertura, alcanzando en 2018 al 80% de los hogares con niños del primer decil de la distribución del ingreso. Además de contribuir a la reducción de la indigencia y en menor medida de la pobreza, las nuevas transferencias contribuyeron a reducir la incidencia del bajo peso al nacer.²⁹

De esta forma, mientras que la revalorización de salarios mínimos y la expansión del sistema de transferencias contribuyó al aumento de los ingresos de los estratos de menores ingresos, la igualación en los estratos altos se generó por la vía de los consejos de salarios y la imposición progresiva a la renta.

Si bien permanece incambiado desde 2008, la cobertura de este sistema dotó de mejores condiciones a los gobiernos para brindar rápidas respuestas ante posibles crisis. Ello se debe a que existe un dispositivo que funciona como malla de contención por dos vías: aumento de la cobertura si hay personas cuyos ingresos se reducen, y potencial aumento de la prestación, ya sea transitorio o permanente. Sin embargo, pese a los avances, la unificación de este sistema con el ala contributiva de las Asignaciones Familiares sigue pendiente.

Construir una serie de largo plazo de evolución de la pobreza en base a líneas absolutas es problemático debido a que los componentes de las canastas varían a lo largo del tiempo. Por ello, no es posible cubrir la totalidad del período. En la Gráfica 3 se presenta la evolución de la incidencia de la pobreza en base a las líneas elaboradas por el INE en 1996 y 2006.³⁰ Se observa que en los años en que ambas se superponen, tanto los niveles, como la evolución son casi idénticos.

²⁸ Véase Amarante, Arim y Vigorito (2004). *Uruguay. Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay*. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. (RE1/SO1). (2), 1-43.

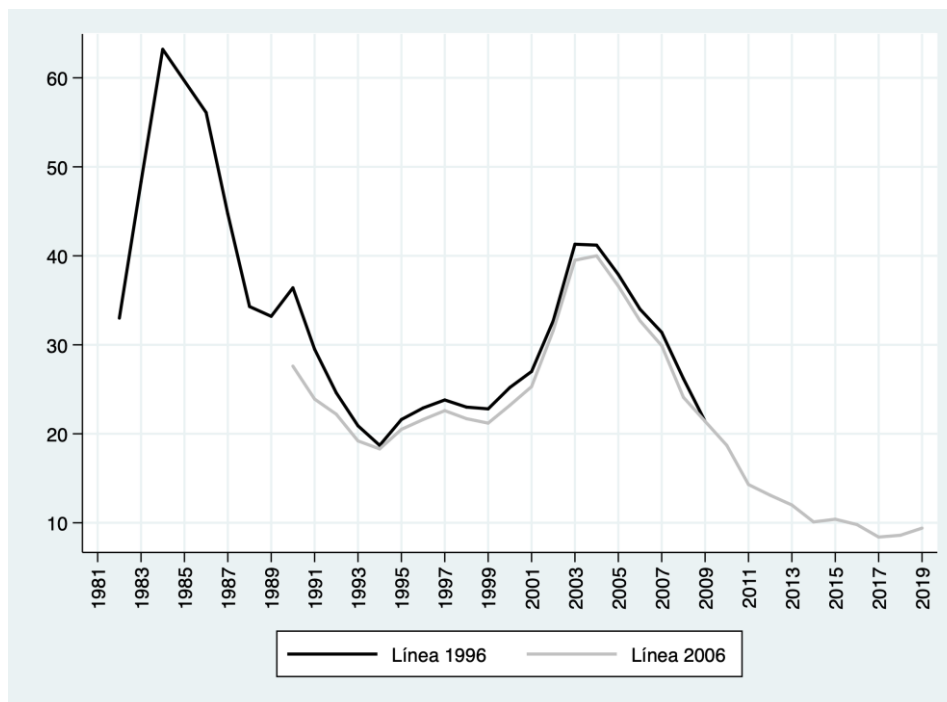
³⁰ Véase INE (1996). Aspectos metodológicos sobre la medición de la pobreza en Uruguay. Disponible en:

<https://www.ine.gub.uy/documents/10181/36026/Aspectos+Metodol%C3%B3gicos+sobre+medici%C3%B3n+de+la+pobreza+en+Uruguay>

Por razones de comparabilidad, no es posible trasladar la línea 1996 hasta el año previo a la crisis de 1982. No obstante, la evolución posterior nos permite observar algunas diferencias y similitudes entre ambas crisis. Por un lado, los impactos sobre la pobreza fueron significativamente más elevados en la primera crisis, cuya incidencia alcanzó su máximo histórico en 1984 (superando el 60% de la población). A comienzos de este siglo, los picos de pobreza se ubican en los años posteriores a la crisis, 2003 y 2004, cuando los niveles alcanzan a, aproximadamente, el 40% de las personas.

En ambos episodios, las velocidades a las que se produjeron los cambios fueron similares: en la primera crisis el crecimiento de la pobreza se extendió hasta dos años después del epicentro, momento a partir del cual la situación comienza a revertirse (los niveles de pobreza de 1982 se alcanzan en 1988). Mientras tanto, en la crisis de 2002 los incrementos de la pobreza comienzan varios años antes (en 1999) y se verifican hasta el año posterior al epicentro, en tanto la reversión se produjo en un plazo similar. Así, recién en 2007 se retorna a los niveles de pobreza de 2002.

Gráfica 3. Evolución de la incidencia de la pobreza. Localidades de más de 5000 habitantes



Fuente: elaborado en base a datos de las Encuestas Continuas de Hogares del INE. Nota: 1982-2009: línea de pobreza 1996; 1989-2019: línea de pobreza 2006.

Por otra parte, la relación entre el crecimiento económico y la desigualdad, afecta directamente a los cambios en los niveles de pobreza alcanzados en cada período. Los análisis previos de descomposición de las variaciones de la pobreza ponen de manifiesto que, en términos generales, las caídas de la pobreza se han asociado al crecimiento económico, mientras que la redistribución de ingresos ha

[3%B3n+de+la+I%C3%ADnea+de+Pobreza.pdf/d812b951-d975-48bd-a9a6-77264da04715](https://www.ine.gub.uy/documents/10181/36026/Informe+Linea+de+Pobreza+2006+Final.pdf/a8ac8606-d2e1-4cfd-b038-26c46bfb9de8) (Último acceso: 20/3/2021).

e INE (2007). Línea de pobreza e indigencia en Uruguay. Metodología y resultados. Disponible en <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/36026/Informe+Linea+de+Pobreza+2006+Final.pdf/a8ac8606-d2e1-4cfd-b038-26c46bfb9de8> (Último acceso: 20/3/2021).

operado en diversos sentidos según el período considerado (Amarante y Perazzo, 2009; Amarante, Colafranceschi y Vigorito, 2011; Lavalleja y Rosselot, 2016).³¹

Amarante y Perazzo (2009) encuentran que el patrón de crecimiento económico verificado entre 1991 y 2006 registró aumentos de ingreso mayores en los sectores más altos, y generó mayores desigualdades que dificultaron la reducción de la pobreza. Mientras tanto, Lavalleja y Rosselot (2016) concluyen que el crecimiento ocurrido entre 2006 y 2016 benefició en mayor medida a los sectores de menores ingresos, y, de esta manera, la menor desigualdad contribuyó sustancialmente a la reducción de la pobreza. Mientras que los ingresos aumentaron en promedio algo más del 70% en términos reales, en el quintil inferior se duplicaron.

Para abarcar el período 1982 - 2019, en el Cuadro 1 se presentan descomposiciones realizadas a partir de las líneas de pobreza absoluta correspondientes a 1996 y 2006, a efectos de distinguir en qué medida los cambios en la pobreza se debieron a aumentos del ingreso, redistribución de ingresos, variaciones relativas en los precios de los bienes que componen la línea de pobreza con respecto al Índice de Precios al Consumo y un efecto residual, según la metodología propuesta por Gunther y Green.³² Se observa claramente el continuo patrón de crisis y recuperaciones en la incidencia de la pobreza, alternado con algunos períodos de relativo estancamiento, que da cuenta de la inestabilidad de condiciones de vida de los estratos de menores ingresos. Al considerar el período 1990-2019 se observa que el crecimiento económico lideró la caída de la pobreza, pero la redistribución potenció este efecto.

En los dos períodos que rodean a las crisis (1982/84 y 1999/2003), los efectos crecimiento y redistribución se potenciaron, aunque este último cobró más relevancia en la crisis de 2002. A la vez, las épocas de recuperación muestran patrones variados, que pueden asociarse a la magnitud de las políticas redistributivas desplegadas. Mientras que entre 1984 y 1989 la reducción de la pobreza resultó principalmente del crecimiento, entre 1995 y 1999 la mayor concentración de ingresos generó un leve aumento de la pobreza, aun cuando los ingresos crecían. A la vez, entre 2003 y 2012, el efecto redistribución fue más relevante o similar al crecimiento para explicar la caída de la pobreza. Finalmente, entre 2012 y 2018, la caída de la pobreza fue muy moderada y fue principalmente liderada por el efecto crecimiento. Estos resultados ponen de manifiesto nuevamente que pobreza y desigualdad no son fenómenos separados, en tanto la redistribución potencia el aumento de los ingresos en los sectores de menores ingresos. Debe recordarse, sin embargo, que estos ejercicios fueron realizados en base a encuestas de hogares, las cuales captan con mayores dificultades los ingresos de los estratos de mayores ingresos.

³¹ Veáanse Amarante, V., y Perazzo, I. (2009). Economic Growth and Poverty in Uruguay (1991-2006). *Cuadernos de Economía*, 28(51), 99; Lavalleja M. y Rosselot S. (2018). *Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso en el Uruguay (2006-2016)*. Serie Estudios y Perspectivas, Número 35. Oficina de la CEPAL, Montevideo. CEPAL. Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44240/S1800918_es.pdf (último acceso: 20/2/2021).

³² Véase Günther, I., & Grimm, M. (2007). Measuring pro-poor growth when relative prices shift. *Journal of Development Economics*, 82(1), 245-256.

Cuadro 1. Descomposición de las variaciones de pobreza monetaria en efectos crecimiento, redistribución, precios y residuo. 1987-2019 (en porcentajes).

Efecto	1982/84	1984/89	1990/2019	1990/95	1995/99	1999/2003	2003/07	2007/12	2012/19
LP	a)	a)	b)	b)	b)	b)	b)	b)	b)
Var. Pobreza (%)	30.5	-29.2	-18.3	-8.8	2.9	17.8	-9.6	-16.8	-3.7
Efecto crecimiento	25.2	-27.0	-13.8	-10.3	-1.2	6.5	3.5	-9.7	-2.6
Efecto redistribución	5.3	0.0	-4.9	-1.0	4.9	11.5	-11.1	-8.0	-1.2
Efecto precios relativos	4.6	-0.8	-7.5	-4.0	1.0	-2.5	-1.1	0.4	-1.3
Residuo	-4.6	-1.3	8.0	6.4	-1.8	2.3	-0.8	0.4	1.4

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE, compatibilizadas por el Instituto de Economía.

Notas: a) Línea de pobreza INE 1996. b) Línea de pobreza INE 2006. La descomposición de la variación de la pobreza sigue la metodología propuesta por Gunther y Grimm (2007), que permite distinguir el cambio resultante del crecimiento de los ingresos, la redistribución, los precios relativos de los bienes que componen la línea de pobreza con respecto a los precios promedio y un efecto residual. La suma de los tres efectos y el residuo iguala la variación de la pobreza en el período de referencia.

Los impactos de la crisis de 2002 en el mediano y largo plazo

Se señaló anteriormente que, debido a los efectos asimétricos de las variaciones del PIB sobre el bienestar, las consecuencias de las crisis sobre las condiciones de vida de las personas no desaparecen cuando se superan, sino que pueden mantenerse por largos períodos de tiempo.

Esta afirmación puede extenderse a los dominios no monetarios del bienestar, donde las velocidades de cambio y la persistencia pueden ser aún mayores. Por ejemplo, diversos estudios indican que los efectos de haber enfrentado privaciones en la primera infancia y aún en la vida intrauterina pueden mantenerse a lo largo del ciclo de vida en aspectos tales como el bienestar socioemocional, los logros educativos, la inserción laboral, entre otros (Heckman, 2000; Currie y Moretti, 2007).³³

En esta sección nos detenemos en la crisis de 2002, dado que se dispone de un conjunto de estudios referidos a sus impactos sobre la pobreza y la desigualdad, que permiten analizar sus repercusiones con mayor detalle. Este episodio afectó particularmente a los hogares con menores de 18 años, debido a su concentración en la parte baja de la distribución: en 2002, el 50% de los niños nacía en condiciones de pobreza de ingresos.

La brusca caída de los recursos de los hogares generó una gran preocupación por las condiciones nutricionales de la población, en un país donde solo se disponía de datos antropométricos representativos de los niños que se atendían en establecimientos de salud pública. Por esta razón, en 2004 el Instituto de Economía inició el Estudio Longitudinal del Bienestar en Uruguay (ELBU) con el objetivo de generar información socioeconómica y antropométrica sobre los niños y estudiar sus privaciones con un enfoque multidimensional. A partir de del Censo de Talla Escolar de 2002, se

³³ Véase Heckman, J. (2000). Policies to foster human capital. *Research in Economics* 54 (1): 3–56, y Currie, J., y E. Moretti. (2007). Biology as Destiny? Short- and Long-Run Determinants of Intergenerational Transmission of Birth Weight. *Journal of Labor Economics* 25 (2): 231–64

extrajo una muestra de niños que asistían a primer año en escuelas públicas urbanas (85% de la cohorte), se realizó una encuesta y se tomaron medidas antropométricas.³⁴ Los hogares fueron visitados nuevamente, cuando los niños se encontraban en los primeros años de enseñanza secundaria (2011) y, luego, entre los 18 y 20 años, cuando contaban con la edad de finalización de la enseñanza obligatoria (2017).³⁵

Con la información recabada en 2011, Failache, Salas, y Vigorito (2018) encuentran que la desnutrición en los primeros años de vida se asocia fuertemente con la repetición escolar posterior.³⁶ A la vez, encuentran que la repetición incide fuertemente sobre el abandono. Más adelante, en Leites et al. (2018) se constató nuevamente que la desvinculación de los adolescentes del sistema educativo en etapas tempranas se vincula a los problemas nutricionales. De esta forma, las privaciones experimentadas durante la crisis continuaron afectando la vida de esta cohorte en el corto, mediano y largo plazo, pues la interrupción de los estudios es difícilmente reversible. Así, en 2016/17, solo el 60% de los jóvenes ELBU continuaba asistiendo al sistema educativo.³⁷

También con base al ELBU, Failache, Salas, y Vigorito (2016) estudiaron la evolución de la pobreza y desigualdad multidimensional entre 2004 y 2011/12.³⁸ Si bien se observaron caídas en ambas, los logros fueron notoriamente menores que lo que podría observarse a partir de medidas basadas en los ingresos. Al mismo tiempo, se encontraron fuertes tasas de persistencia entre olas, tanto en los distintos estratos de ingresos, como en el bienestar multidimensional, particularmente en los niveles extremos.³⁹

A su vez, los hogares que superaron la condición de pobreza, fueron aquellos que estaban en mejores condiciones en el punto de partida. Dentro del conjunto de hogares que se situaban por debajo de la línea de pobreza en 2004, aquellos con menor cantidad de integrantes desocupados y con adultos con mejor desempeño educativo (relativo) en el período inicial, fueron los que pudieron superar la

³⁴ El marco muestral de la encuesta fue el Censo de Talla Escolar de 2002. Por más detalles, véase <http://fcea.edu.uy/estudio-del-bienestar-multidimensional-en-uruguay.html>

³⁵ Disponer de un panel es de suma relevancia para observar las consecuencias a mediano plazo de los desempeños en la primera infancia, y en particular de los efectos de las privaciones nutricionales. Las medidas antropométricas de los niños constituyen un elemento sustantivo para estos objetivos, en tanto resumen mucha información de la trayectoria socioeconómica pasada de cada niño.

³⁶ Failache, E., Salas, G., y Vigorito, A. (2018). Desarrollo en la infancia y trayectorias educativas de los adolescentes. Un estudio con base en datos de panel para Uruguay. *El trimestre económico*, 85(337), 81-113.

³⁷ Los estudios de corte transversal indican que la asistencia a los sistemas secundario y terciario aumentó durante la crisis, posiblemente debido a la reducción de oportunidades laborales (González y Maier S. (2011). *Cambios en las condiciones macroeconómicas y decisiones de asistencia a nivel medio de enseñanza*. Trabajo monográfico para la obtención de la licenciatura en Economía. FCEA. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/493>

³⁸ Failache, E., Salas, G., y Vigorito, A. (2016). La dinámica reciente del bienestar de los niños en Uruguay. Un estudio en base a datos longitudinales. *Serie Documentos de Trabajo*; 11/2016.

³⁹ Colombo y Castillo (2019) también analizaron las trayectorias de los niños y adolescentes en base al ELBU y dan cuenta del fuerte deterioro en su bienestar multidimensional al llegar a la adolescencia, debido a la repetición y desvinculación del sistema educativo. Además, constatan elevados niveles de pobreza monetaria crónica. Véase Colombo K. y Castillo J. (2019). *Dinámica de la pobreza infantil en Uruguay: una comparación de los enfoques monetario y multidimensional*. DIE 01/19. Instituto de Economía (FCEA-Udelar). Disponible en: <http://www.iecon.ccea.edu.uy/die-01-19-dinamica-de-la-pobreza-infantil-en-uruguay-una-comparacion-de-los-enfoques-monetario-y-multidimensional/publicacion/657/es/> (último acceso: 16/10/2020).

condición de pobreza (de ingresos o multidimensional) (Failache et al., 2016). A la vez, el crecimiento del ingreso, el empleo y las prestaciones sociales, se asoció mucho más fuertemente con la superación de la pobreza monetaria que con los logros multidimensionales. Esto es consistente con la fuerte orientación hacia la mejora de los ingresos de las políticas desplegadas en el período.

De esta manera, fue posible constatar que los efectos de la crisis persistieron mucho más allá de su epicentro y se verificaron aun cuando el país estaba en plena expansión económica. Al mismo tiempo, las privaciones iniciales influyeron sobre dimensiones no afectadas directamente en el momento de la crisis. Si bien no es posible investigar si estas afirmaciones pueden extenderse a la crisis de 1982, Terra y Hopenhaym (1986) dan cuenta del fuerte deterioro de las condiciones de vida de los hogares por efecto de las políticas de ajuste salarial posteriores a 1973 y la agudización de las privaciones durante el período de crisis.⁴⁰

Los estudios de corte transversal basados en las ECH también han concluido que la pobreza multidimensional se redujo en menor medida que la monetaria (Borrás, 2017; MIDES, 2016; Colacce y Tenenbaum, 2016).⁴¹ Estos análisis informan también que persistían en los últimos años de la década de 2010 severos problemas de vivienda, informalidad laboral e inestabilidad de ingresos.

Otros trabajos han buscado identificar a la población que en los períodos de auge se ubica por encima de los umbrales de pobreza, pero se mantiene vulnerable a caer en situaciones de mayor privación en períodos recesivos o de menores niveles de menor actividad económica. En tres trabajos realizados con diferentes metodologías se constató que la vulnerabilidad frente a la pobreza monetaria abarca a una proporción de la población que oscila entre el 40 y el 55% (Colafranceschi, Failache y Vigorito, 2013; Carbajal y Rovner, 2016; Colafranceschi, Leites y Salas, 2018).⁴²

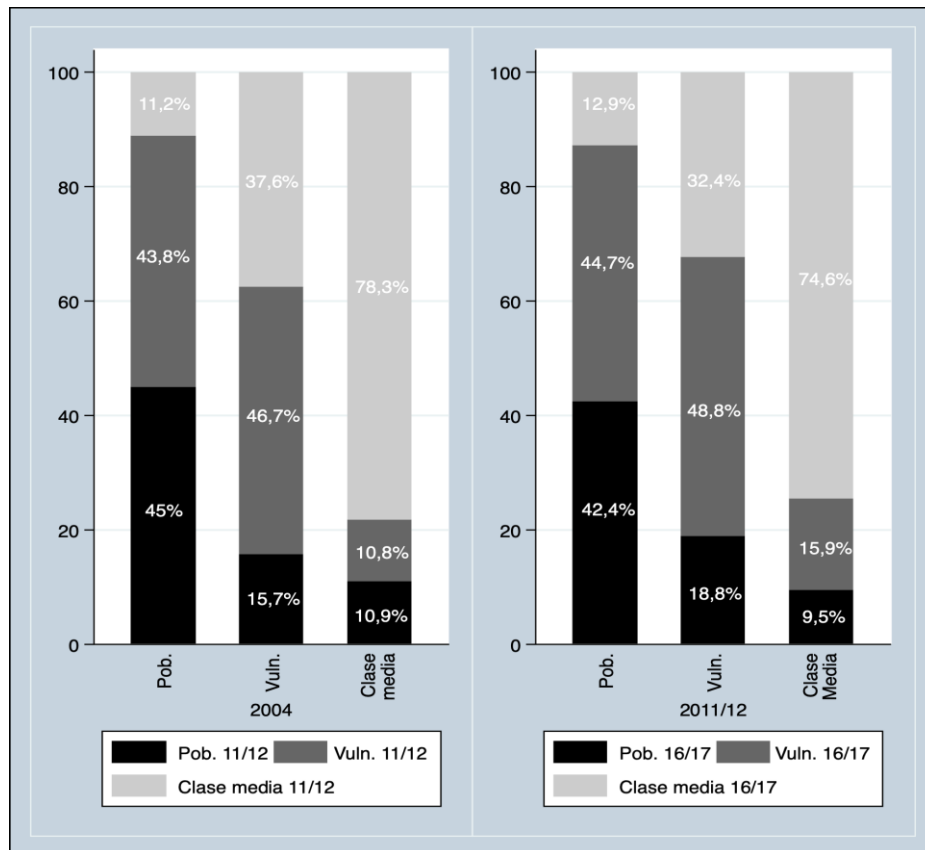
El trabajo más reciente, realizado por Colafranceschi et al. (2018) se basa en las tres olas del ELBU y estima franjas de ingreso equivalentes a la vulnerabilidad que se sitúan entre los 8 y 20 dólares diarios. En base a ello, encuentran que la caída de la pobreza observada en el período se asocia a un incremento de los niveles de vulnerabilidad, que alcanza, aproximadamente, al 40% de los hogares (Gráfica 5).

⁴⁰ Véase Terra J.P. y Hopenhaym M. (1986). *La infancia en el Uruguay (1973-1984). Efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste*. CLAEH-UNICEF. Montevideo.

⁴¹ Colacce, M., y Tenenbaum, V. (2017). Un análisis de la evolución de la pobreza multidimensional en la infancia y adolescencia en Uruguay entre 2006 y 2014. *Estudios Económicos* (México, DF), 32(2), 171-212.

⁴² Failache, E., Salas, G., & Vigorito, A. (2016). La dinámica reciente del bienestar de los niños en Uruguay. Un estudio en base a datos longitudinales. *Serie Documentos de Trabajo*; 11/2016.

Gráfica 5. Proporción de hogares que transitaron dentro y fuera de la pobreza. 2004-2015/16



Fuente: elaborado en base al Cuadro 13 de Colafranceschi, Leites y Salas (2018).

Nota: dado que el ELBU no es representativo de los hogares de mayores ingresos, el universo está compuesto por hogares pobres, vulnerables y clases medias, definidas a partir de los siguientes umbrales de ingreso: menos de 8 dólares diarios por persona; de 8 a 20 dólares diarios por persona; más de 20 dólares diarios por persona.

La crisis de 2002 afectó de forma persistente a muchos hogares, con impactos de corto plazo en la primera infancia, que se manifiestan a lo largo del ciclo de vida. Se han observado consecuencias de mediano plazo en los desempeños educativos de los niños, que probablemente expliquen el tipo de inserción laboral que tienen en su juventud. También es probable que formen parte de la población más afectada por la actual crisis sanitaria. De nuevo, si bien es altamente probable, no es posible afirmar que esta situación se haya verificado en 1982.

Reflexiones finales frente a la crisis actual y las respuestas de política social

Los análisis de largo plazo que abordan la relación entre crecimiento y desigualdad para el caso uruguayo, indican que ésta no es unívoca, sino que depende del tipo de políticas desplegadas en cada período. La asimetría constatada en los efectos de las caídas de actividad y el crecimiento sobre la población, sugieren 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.

Desde su inicio, la crisis económica que siguió a las medidas de contención de la pandemia de COVID 19 evidenció con crudeza las privaciones y, muy particularmente, las desigualdades persistentes en la sociedad uruguayo en toda su multidimensionalidad. Las estimaciones disponibles indican que, en los

primeros meses de la pandemia, se verificó un aumento sustancial en la incidencia de la pobreza. A ello se agrega que una parte significativa de la población vio reducidos sus ingresos, por pérdida de fuentes laborales o disminución de horas de trabajo, aun cuando no cayó por debajo de la línea de pobreza. Las restricciones en los consumos mínimos, los efectos en educación y salud no observables en corto plazo amplificarán la caída de ingresos hacia el mediano y, aún, el largo plazo.

Pese a ello, y a diferencia de las crisis anteriores, la pandemia llega luego de un período de reducción de la desigualdad y mejoras sustantivas en los niveles de ingreso de la población, aun cuando este proceso se detuvo hace aproximadamente un lustro. A ello se suma que, como se señaló en la sección anterior, actualmente se cuenta con una red de protección social no contributiva considerablemente más expandida que en los episodios anteriores.

No obstante, los sectores de más altos ingresos han mantenido su participación relativa en el ingreso autónomo y persiste la vulnerabilidad a la pobreza en segmentos considerables de la población (40 al 50%). A su vez, en el período de crecimiento económico reciente se verificaron avances menores en la reducción pobreza y desigualdad multidimensional (vivienda, salud, participación, educación), aspectos que son fuentes de vulnerabilidad cuando empeoran los contextos económicos y que son especialmente relevantes en el contexto de la actual pandemia.

Por otra parte, a diferencia de la recuperación posterior a 2003, intensiva en la demanda de empleo no calificado, los pronósticos disponibles indican que la salida de la presente crisis se verá acompañada de una aceleración de la robotización (CEPAL, 2020.b), que probablemente impactará en la participación de la masa salarial en el PIB, y podría crear peores condiciones para la redistribución posterior.

Ello vuelve aún más relevantes los aprendizajes de las experiencias previas, que, como se argumentó, ilustran que los efectos de las crisis persisten por largo tiempo en las condiciones de vida de la población, y, que la recuperación económica solo contribuirá a la mejora del bienestar de los sectores más vulnerables si viene acompañada de un esfuerzo sustancial en políticas redistributivas y de alivio a la pobreza.

Una mirada de largo plazo parecería indicar que en las últimas cuatro décadas se han sucedido períodos de mejora y empeoramiento de las condiciones de vida de la población, y, particularmente, de los sectores de menores ingresos, en los que las crisis arrebatan rápidamente los logros de los períodos de auge. Tanto a nivel del salario real, la distribución del ingreso personal y funcional se observa que en las cuatro décadas analizadas en este trabajo, los avances redistributivos han sido revertidos rápidamente por las recesiones.

En base al análisis de esta evolución es posible extraer algunas conclusiones:

En los períodos de crecimiento económico desde la restauración democrática hasta el presente, solo se verificaron caídas de la desigualdad cuando se aplicaron nuevas políticas redistributivas específicas;

Las crisis han sido más adversas para los estratos socioeconómicos más bajos y los períodos de recuperación no logran restaurar los niveles de bienestar previos. De hecho, los niveles salariales y la progresividad en la distribución del ingreso de la década de 1960 nunca se recobraron.

Mientras el crecimiento económico puede beneficiar a distintos sectores según las políticas aplicadas, las crisis perjudican en mayor medida a los más vulnerables, en tanto quienes están en mejores condiciones en el punto de partida se recuperan más rápidamente. Esto implicaría que es posible que un conjunto sustantivo de la población adulta afectada por la crisis actual, haya visto sus condiciones deterioradas en uno o dos de los episodios anteriores. Las crisis podrían estar funcionando como una barrera a la movilidad intergeneracional, perpetuando la inercia de los ingresos, constituyéndose en

un mecanismo que alimenta las trampas de pobreza. Esperamos proveer información al respecto con la ronda en curso del ELBU.

A lo largo de este trabajo se puso de manifiesto que pobreza y desigualdad no pueden pensarse como aspectos separados, pues las caídas de la pobreza suceden a una mayor velocidad si se acompaña de la igualación de los ingresos.

En los dos episodios de crisis estudiados, las respuestas de políticas de sostén de ingresos se efectivizaron en la fase de recuperación, lo cual significa que en la peor fase del ciclo económico los hogares no vieron mitigado sustancialmente su acceso a medios. Esto se haya en línea con las constataciones de la fuerte prociclicidad del gasto público social en Uruguay, aun cuando ésta se atenuó en el último período.

Al transformar a una significativa proporción de la población vulnerable en pobre, los efectos de las crisis ponen de manifiesto que las políticas redistributivas deben cubrir a un amplio conjunto de la población. Las desigualdades se mantienen para quienes, en épocas de recuperación económica, atraviesen el umbral ficticio que constituye la línea de pobreza, ya sea monetaria o multidimensional.

A la vez, la experiencia pasada indica que se debe actuar rápidamente en políticas de mediano y largo plazo sobre dimensiones monetarias y no monetarias del bienestar, porque los efectos de las crisis o las condiciones iniciales adversas, persisten mucho más allá de las recuperaciones del crecimiento económico. Ya se indicó que varios autores han recogido evidencia para el caso de la primera infancia, y han encontrado que cuando las políticas públicas se aplican en los primeros meses de vida, el desempeño de los jóvenes mejora sustancialmente. Algo similar puede plantearse con respecto a la pérdida de trabajo para los adultos o el primer empleo para los jóvenes (Amarante, Arim y Dean, 2013; Carrasco, 2012).⁴³

Al respecto, son llamativos los anuncios de recorte de la política de comedores escolares (Programa de Comedores Escolares, PAE), recurriendo a mecanismos de focalización por autoselección, que no hacen sino reforzar el estigma asociado a estas intervenciones (Besley y Coate 1992; Coady, Grosh y Hoddinott, 2013).⁴⁴ En la literatura sobre focalización de programas sociales, se hace referencia al mecanismo de la autoselección como uno de los más propicios a generar estigmatización sobre los beneficiarios (Stuber y Schlesinger, 2004; 2006).⁴⁵ Eso conspira contra los objetivos de las políticas, porque si la población objetivo no participa, se vuelven más inefectivas. La insuficiencia de estas respuestas queda evidenciada por el aumento de ollas populares a lo largo de todo el país. Mientras tanto, se han implementado otras políticas alimentarias: un sistema de canastas no articulado con

⁴³ Véanse Carrasco, P. (2012). *El efecto de las condiciones de ingreso al mercado de trabajo en los jóvenes uruguayos: un análisis basado en la protección de la seguridad social*. Serie Documentos de Trabajo Instituto de Economía, DT13/12; Amarante, V., Arim, R., y Dean, A. (2013). Unemployment insurance design and its effects: Evidence for Uruguay. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (71), 7-42.

⁴⁴ Véanse Besley, T., y Coate, S. (1992). Understanding welfare stigma: Taxpayer resentment and statistical discrimination. *Journal of Public Economics*, 48(2), 165-183; Coady, D., Grosh, M., y Hoddinott, J. (2004). *Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience*. The World Bank.

⁴⁵ Véase Stuber, J., y Kronebusch, K. (2004). Stigma and other determinants of participation in TANF and Medicaid. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3), 509-530, y Stuber, J. y Schlesinger, M. (2006). Sources of stigma for means-tested government programs. *Social Science & Medicine*, 63(4), 933-945.

ninguna otra intervención o programa de carácter más estable, que cubrió a 340.000 personas y el fortalecimiento de los comedores del INDA.⁴⁶

Diversos estudios disponibles indican que la existencia de comedores escolares permite asegurar un acceso mínimo a alimentos al tiempo que actúa como un elemento reforzador de la asistencia en épocas de crisis económica. Su extensión a la enseñanza media no debería realizarse en desmedro del acceso de los niños pequeños, los cuales, según todos los estudios existentes se ubican en hogares con mayor vulnerabilidad socioeconómica. Nótese que, aun cuando en la crisis de 2002 las medidas fueron escasas, el comedor escolar se expandió, en un contexto fiscal considerablemente más restrictivo que el actual.

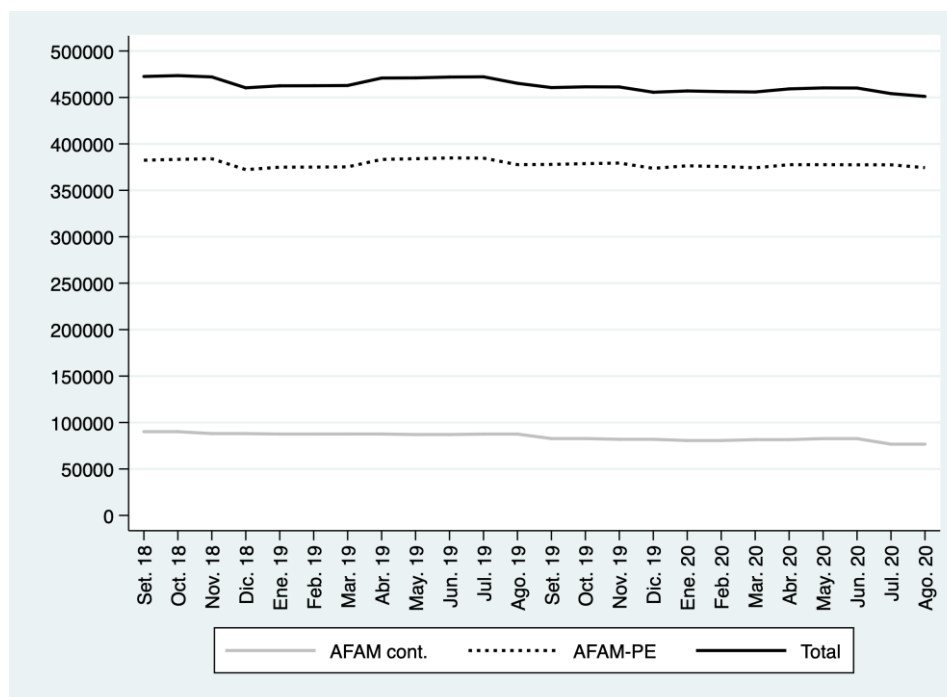
Con respecto al acceso a medios, un aspecto fundamental radica en estabilizar y suplementar los ingresos de los hogares en el corto plazo, en base al reforzamiento y expansión de instrumentos existentes y la implementación de nuevas políticas de redistribución y/o alivio a la pobreza. En este sentido, las transferencias monetarias constituyen un componente sustancial de la política social, pues si bien un número importante de hogares ha superado el umbral de pobreza, esto no garantiza que las personas se encuentren resguardadas de futuros shocks económicos. A su vez, más allá de lo exiguo de su monto, constituyen una fuente de ingreso estable, y ello es especialmente relevante en contextos de crisis. Las estimaciones de Brum y De Rosa (2020) sugieren que el conjunto de las políticas desplegadas en 2020 (incluyendo el incremento de AFAM-PE, TUS y canastas) reducirían el aumento de la pobreza en un 20% en el mes de vigencia.⁴⁷ Como ya se planteó hace un año, en otra entrada de esta misma serie, el mantenimiento de esta política por un tiempo prolongado sería un aspecto crucial y de bajo costo fiscal relativo, ubicado en el entorno del 1% del PIB (De Rosa et al., 2020).⁴⁸ Si bien a lo largo de 2020 se aumentaron los montos transferidos en un 50%, debe notarse que el deterioro de los ingresos de los hogares, requiere de mayores aumentos para que logre una mayor efectividad.

Por otra parte, ni el número de beneficiarios de Asignaciones Familiares, ni el de sus distintos subsistemas ha aumentado en el contexto de crisis, sino que, registra una leve caída entre marzo y agosto de 2020 (Gráfica 6). A la vez, los beneficiarios de la TUS aumentaron muy levemente, manteniéndose en el entorno de los 80 a 85mil hogares.

⁴⁶ Véase <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/lacalle-pou-rendicion-cuentas-parlamento> (último acceso: 20/03/2021)

⁴⁷ Brum M. y De Rosa M. (2020). Estimación del efecto de corto plazo de la pandemia de covid 19 en Uruguay. Disponible en: http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Estimaci%C3%B3n_del_efecto_de_corto_plazo_de_la_covid-19_en_la_pobreza_en_Uruguay.pdf (último acceso: 22/3/2021)

Gráfica 6. Número de beneficiarios de Asignaciones Familiares según régimen.
Setiembre de 2018 a agosto de 2020



Fuente: elaborado en base a datos del BPS (2020)

La no expansión de AFAM y TUS es muy llamativa, pues en el contexto de crisis se debería registrar un rápido aumento, al tiempo que deberían extenderse las prestaciones a hogares sin menores de 18 o mayores de 65, abarcando hogares en situación de informalidad laboral que han visto caer sus fuentes laborales, por lo cual el seguro de desempleo no los comprende. A la vez, debería suprimirse el control de las condicionalidades, pues éstas constituyen un elemento regresivo y, aún más en el contexto de una crisis: quienes pierden la prestación son los beneficiarios más vulnerables. Adicionalmente, existe evidencia de que las condicionalidades tienen un muy bajo impacto en la asistencia de los adolescentes a los centros educativos, mientras no sean los propios adolescentes quienes reciben la transferencia de ingresos (Ceni y Salas, 2021).⁴⁹

A eso se suman quienes no son elegibles por no asistir al sistema educativo. En este sentido, como ya se ha señalado en otros documentos de esta serie, restaurar las AFAM suspendidas por no asistencia escolar sería crucial. Para ello, fijar una mínima población objetivo que cubra a la población bajo la línea de pobreza y a aquella en situación de vulnerabilidad para desplegar políticas sería un aspecto esencial. Esto implicaría cubrir a aproximadamente dos tercios de los hogares uruguayos.

Los montos transferidos deberían ser adecuados a la magnitud de la pérdida y sostenidos en el tiempo, a efectos de estabilizar ingresos, pues, por las razones esgrimidas a lo largo de este documento, la recuperación del ingreso de los hogares cuando la economía vuelve a crecer no es automática.

La medida de indexación de la BPC en base al Índice Medio de Salarios erosiona aún más los ingresos de la población vulnerable, que es la que recibe las prestaciones sociales. Aquí cabe recordar que los

⁴⁹ Ceni R. y Salas G. (2021). Transfer program enforcement and children’s time allocation. *Review of Economics of the Household*, pp. 1-39.

montos máximos del seguro de enfermedad, los mínimos y máximos del seguro por desempleo, los montos de las asignaciones familiares (AFAM) a trabajadores formales de bajos ingresos se ajustan con la evolución de la BPC. Desafortunadamente, la escasa voz de estos sectores para demandar mayores apoyos, ha llevado a que la discusión pública se centre en los efectos sobre las franjas del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) II y el IASS, que afecta a los trabajadores que se ubican por encima de la mediana de la distribución de ingresos laborales y al 20% de jubilados de mayor ingreso.

Al respecto, sería recomendable reformar la ley 17856 y suprimir la opción de ajuste de la BPC por IMS, de manera tal que todas las prestaciones se ajusten al igual que AFAM-PE, cuya ley de creación establece la indexación por IPC, a efectos de asegurar su efecto anticíclico.⁵⁰ Pero la mayor redistribución hacia los estratos de menores ingresos debe acompañarse de mayores contribuciones del resto de la población, y muy especialmente de los estratos altos. Ello implica, entre otras cosas, ampliar la base contributiva del IRPF, no reducirla. Por ello, sería más razonable reclamar reducciones de IVA o aumentos en las tasas impositivas al IRPF II.

En esta misma serie, Marmissolle y Romero (2020) ponen de relieve que los períodos posteriores a las pandemias/epidemias se han caracterizado por una fuerte construcción institucional.⁵¹ En este sentido, un aspecto central sería retomar la reforma inconclusa del sistema de transferencias de 2005-2008, iniciada en otro período post crisis, y reformar todo el sistema, abarcando también la Tarjeta Uruguay Social, unificando el sistema de transferencias y prestaciones, con el objetivo de avanzar hacia un régimen de imposición a la renta y la riqueza expandido con respecto al actual.⁵² A la vez, como se argumentó antes, las políticas que logren transformaciones sustantivas en las dimensiones no monetarias del bienestar de un muy fuerte impulso. De esta forma, la próxima crisis nos encontrará en mejores condiciones, con un sistema mucho más universal que el actual, que contribuirá sustancialmente a redistribuir ingresos y reducir la vulnerabilidad, y, a su vez, estará articulado con la imposición a la renta y a la riqueza.

⁵⁰ Dado que, durante las crisis, el IPC sistemáticamente se mueve por encima del IMS.

⁵¹ Marmissolle y Romero (2020) op. cit.

⁵² En su artículo *Falacia de composición y tributación adicional sobre salarios públicos*, disponible en <https://www.uypress.net/Columnas/Carlos-Grau-Perez-uc103413>, Carlos Grau plantea un conjunto de opciones para expandir el sistema tributario, aumentar su potencial recaudatorio y volverlo más equitativo.