

## Es necesario afinar las políticas sociales



Al igual que los demás países de América Latina, Uruguay afrontó la crisis financiera mundial de 2008 en condiciones relativamente mejores que en otros momentos. Su economía continuó creciendo y sus índices de pobreza e indigencia mejoraron sensiblemente, gracias a políticas sociales que aprovecharon el buen momento, subordinando las orientaciones macroeconómicas a las necesidades sociales. De todas formas, quedan desafíos a superar, tales como los altos porcentajes de pobreza e indigencia entre los afro-descendientes y la creciente feminización de las jefaturas en los hogares más sumergidos. Para remediar estas situaciones, las inequidades de género y/o de raza deben formar parte integral de las políticas económicas.

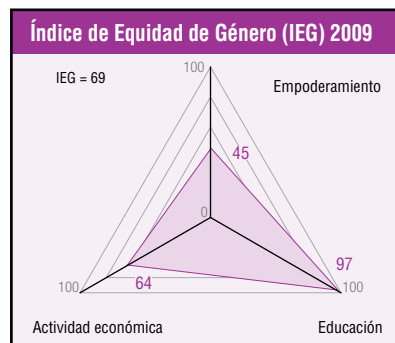
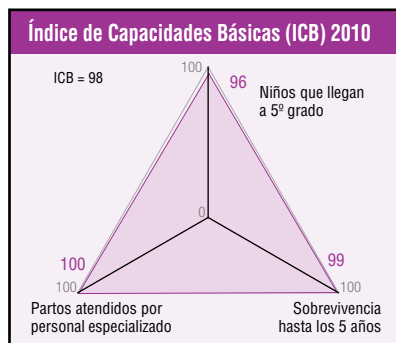
Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo – Uruguay (CIEDUR)  
Alma Espino

Quizá, aunque parezcan obvias, las principales interrogantes para las políticas económicas deberían ser: ¿Cuál es el objetivo de la actividad económica? ¿Cuál es el papel de las desigualdades sociales y de género en el modelo de crecimiento y el patrón de consumo vigente? Si el objetivo de la economía es la provisión y reproducción de una vida digna, se trata de pensar en una economía al servicio de la gente, o sea, un desarrollo centrado en las personas. Está demostrado que el mercado no es capaz de conocer y validar la diversidad de necesidades e intereses de la comunidad y superar las brechas que se abren en diferentes esferas de la vida<sup>1</sup>.

Las políticas macroeconómicas deben integrarse adecuadamente en otros ámbitos de la política económica y social, insertándose en una estrategia de desarrollo más amplia, contribuyendo así directamente al crecimiento a largo plazo. La macroeconomía tiene un contenido social, por lo tanto se trata de construir bases sólidas desde el punto de vista del desarrollo humano, la justicia y la equidad<sup>2</sup>. Por ello, los responsables de las políticas económicas deben considerar las implicancias sociales y de género de las políticas macro. Esto significa no dejar temas como la desigualdad de género y/o raza exclusivamente restringidos a las políticas sociales, como amortiguadoras o compensadoras de los efectos negativos de las políticas económicas.

### La región y la crisis

En general, se ha sostenido que Latinoamérica se encontraba en mejores condiciones que en otros momentos, para enfrentar la crisis iniciada en 2008. Si bien esto es cierto, en la medida que nuestros



países presentan una serie de rasgos comunes también muestran importantes especificidades. En ese sentido, los canales de transmisión de la crisis varían su importancia relativa y, con ella, sus impactos. Uruguay, al igual que otras economías de la región, ha vivido una etapa de crecimiento económico y mejora en sus indicadores sociales.

La economía uruguaya mantuvo un sendero de crecimiento hasta 2008, que se reflejó en el aumento de 8,9% del PIB en ese año. Dicho crecimiento sentó sus bases en la expansión de la demanda interna (consumo e inversión) y de la demanda externa. No obstante, al influjo de la crisis económica y financiera internacional, a fines de 2008 comenzaron a advertirse algunos signos de desaceleración. Sin embargo, en 2009 el PIB creció nuevamente con un aumento de 2,9%. De acuerdo al Instituto de Economía, entre 2005 y 2009 el crecimiento alcanzó una tasa promedio acumulativa anual de 6,1%.

Los canales de transmisión de la crisis en las economías de la región se dieron por la vía del descenso en la demanda externa, expresado en la disminución de las importaciones desde los países desarrollados y el turismo, la caída de los precios de las materias primas, la disminución de las remesas de los uruguayos emigrados y la reversión de los flujos de la inversión externa. En el caso de Uruguay, la caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación tuvo un fuerte impacto y, pese a la diversificación del destino de sus exportaciones, la disminución de la demanda repercutió en el desempeño del sector externo.

### Debilidades y fortalezas

En los dos últimos meses de 2008, la tendencia creciente de las exportaciones se revirtió y las importaciones se incrementaron en mayor medida que las

exportaciones, aunque también se desaceleraron en los últimos meses del año. Ello dio lugar a un déficit en cuenta corriente en 2008 equivalente a 3,5% del PIB, fundamentalmente por el elevado déficit comercial<sup>3</sup>. En 2009, las exportaciones medidas en dólares cayeron 8% si bien aumentaron en términos de volumen físico. De todos modos, las exportaciones fueron las que más incidieron en el crecimiento. La inversión privada, por su parte, actuó en sentido contrario y el sector público se mantuvo estable. El ingreso de turistas aumentó en 2008 luego de varios años de caída; y en 2009 las divisas por ese concepto alcanzaron los USD 1.300 millones – 19% más que el año anterior, cuando ingresaron USD 1.053 millones<sup>4</sup>.

Los endeudamientos externos – tanto bruto como neto – continuaron disminuyendo en 2008 y representaron 37,3% y 14,1% del PIB, respectivamente. Ello se debió a que el país continuó ganando reservas, que se incrementaron en USD 2.208 millones en el año<sup>5</sup>.

El comportamiento general del mercado laboral en 2009 resultó básicamente positivo. La generación de empleo contribuyó a la reducción del número de desocupados, al tiempo que la cantidad de personas activas se mantuvo casi en el mismo nivel de 2008. Estos resultados indican que, globalmente, la crisis internacional no impactó directamente en el mercado laboral uruguayo en el período 2008-2009. Sin embargo, una mirada algo más detallada podría mostrar que algunos sectores de la actividad económica – por ejemplo aquellos más dependientes del mercado externo – enfrentaron dificultades para retener a sus trabajadores entre fines de 2008 y co-

1 Alma Espino, *Informe de la conferencia de Doha sobre financiamiento para el desarrollo y conclusiones de la reunión sobre crisis mundial convocada por el Presidente de la Asamblea General (26-29 de mayo de 2009)*. Ponencia presentada en el Seminario "Análisis de la crisis económica y financiera desde la perspectiva de género – impacto sobre la pobreza y el trabajo de las mujeres." UNIFEM-CEPAL-INSTRAW-SER-Instituto de las Mujeres. México, julio de 2009.

2 José Antonio Ocampo y Rob Vos, "Policy space and the changing paradigm in conducting macroeconomic policies in developing countries" en *New financing trends in Latin America: a bumpy road towards stability*. BIS Papers, 36. Febrero de 2008.

3 Instituto de Economía, 2009.

4 Instituto de Economía, 2010.

5 Instituto de Economía, 2009.

mienzos de 2009. Esto último se constata en la caída del empleo en la industria y en el incremento de las altas registradas en el seguro de paro en el Banco de Previsión Social en los últimos meses de 2008<sup>6</sup>.

### Las medidas del Gobierno

En los últimos cuatro meses de 2008, con la intención de intentar responder a los cambios en la escena internacional, la política económica sufrió algunas modificaciones. En particular, se abandonó temporalmente el manejo de la tasa de interés como meta operacional de la política monetaria, poniendo mayor acento en el control de la evolución del tipo de cambio, en procura de que este último se transformara en el “estabilizador automático” del sistema y contribuyera a amortiguar el *shock* externo<sup>7</sup>.

En diciembre de 2008, tal como aconteciera en las economías de la región, se comenzaron a implementar políticas anti crisis, y se anunció un paquete de medidas tendiente a otorgar liquidez a las empresas, mejorar su capacidad de exportación y aumentar la viabilidad de nuevas inversiones. La expansión del gasto y el menor crecimiento de la recaudación elevaron el déficit fiscal a 1,7% del PIB en 2009, pero en 2010 el resultado comenzó a mejorar<sup>8</sup>. Como sucedió en la mayoría de las economías, el sector público ha tenido un rol preponderante en el aumento de la inversión y del consumo; pese al contexto de desaceleración del crecimiento de sus ingresos, el Gobierno mantuvo el ritmo de incremento del gasto público.

### El compromiso de erradicar la pobreza

El período al que se hace referencia también exhibió mejoras en otros indicadores como los de la evolución de la pobreza medida por ingresos. La indigencia o pobreza extrema disminuyó de 1,2% del total de los hogares uruguayos a 0,8 en 2008<sup>9</sup>, cifra que se mantiene en 2009<sup>10</sup>. No obstante, interesa destacar que en 2009, los hogares indigentes con jefatura femenina representan el 1%, mientras que los de jefatura masculina se estiman en 0,7%. Si bien estos

guarismos en promedio reflejan una mejora, debe consignarse que los mismos confirman el cambio de tendencia que se observa desde 2005. Esto es: la mayor incidencia de la indigencia en los hogares encabezados por mujeres. Debe considerarse que los hogares indigentes están asociados generalmente a una estructura familiar monoparental con importante presencia de niños (etapas iniciales del ciclo de vida familiar) y un bajo número de perceptores de ingresos. Por tanto, estos hogares presentan vulnerabilidad socio-demográfica, muchos dependientes, pocos perceptores y están mayoritariamente encabezados por una mujer<sup>11</sup>.

Respecto a la incidencia de la pobreza, se observa una caída del indicador tanto para hogares como para personas en todas las áreas geográficas de Uruguay. Durante 2009 y para el total del país, los hogares pobres se estiman, de acuerdo al Instituto de Economía, en 14,3% lo que significa una reducción de 3,6 puntos porcentuales con respecto a 2006<sup>12</sup>. En lo que respecta a las personas, la pobreza en 2009 se ubicó en 20,9% para el total del país<sup>13</sup>.

Los procesos de pobreza e indigencia afectan de diferente manera a las personas según edad, sexo y raza. La incidencia de la pobreza por grupo etario continúa concentrándose en los menores de edad – principalmente en menores de 6 años<sup>14</sup>.

La tendencia de la incidencia de la pobreza es decreciente tanto en hogares de jefaturas masculinas como femeninas, pasando entre 2003 y 2008 de 23,3% a 13,2% en el caso de los hombres y de 17,2% a 14,5% en el de las mujeres. Como puede observarse, también en este caso la incidencia es mayor entre las mujeres, pero lo que parece resaltar es nuevamente una reversión de la tendencia: si entre 2003 y 2006 la incidencia era más significativa en hogares con jefatura masculina y en 2007 los guarismos resultaron muy similares (16,9% y 16,6% respectivamente), en 2008 la situación se invierte (13,2% y 14,5% respectivamente), siendo mayor la incidencia en los hogares con jefatura femenina<sup>15</sup>. Estos porcentajes, en 2009, son de 13,9% y 14,8%

respectivamente según estimaciones del Instituto de Economía.

Por otra parte, cabe señalar que las mayores brechas se observan con relación a la población afro-descendiente, que prácticamente duplica la incidencia de la pobreza registrada para las personas blancas en todas las regiones del país. En 2008, la pobreza en las personas blancas era de 19,4%, mientras que las personas afro-descendientes registraban un 43,1% para el total del país. Es decir que casi la mitad de las personas que se declaran afro-descendientes están bajo la línea de pobreza. Es claro que la raza es uno de los factores explicativos de la desigualdad social.

La disminución de la pobreza se explica por el incremento del empleo y del ingreso de los hogares a lo que se agrega la mejora en la distribución del ingreso registrada en 2008. Respecto a la indigencia, la hipótesis más probable parece vincularse a las políticas sociales, especialmente la relacionada con las asignaciones familiares, que fueron específicamente focalizadas en esta población.

### Macroeconomía y desigualdades

Esta breve e incompleta revisión de algunos aspectos de la situación económica y social del país pone de manifiesto la necesidad de observar los desafíos a enfrentar a la hora de cumplir con los compromisos asumidos. Si bien ha habido notables esfuerzos por desarrollar políticas sociales tendientes a la equidad y al combate de la pobreza, y se han obtenido ciertos éxitos, los resultados alertan sobre algunas cuestiones.

Aunque varios indicadores muestran progresos en la equidad de género, esta continúa presentando grandes desafíos y quizá el mayor de ellos está en la representación en las esferas de decisión política y económica<sup>16</sup>. También en este aspecto ha habido un retroceso, si se comparan la presencia de mujeres en el anterior gabinete ministerial y en el de la presente administración, que asumió en marzo de 2010. A ello se agrega esta lamentable e incipiente tendencia a la feminización de las jefas de hogar en situación de pobreza e indigencia. ■

6 Instituto de Seguridad Social.

7 Instituto de Economía, 2009.

8 Instituto de Economía, 2010.

9 La línea de pobreza fue elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en base a la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005-2006.

10 Los datos para 2009 resultan de estimaciones del Instituto de Economía, FCEyA, UDELAR, en base a procesamientos de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares de 2009.

11 INE, 2009.

12 *Ibid.*

13 Instituto de Economía, 2010.

14 INE, 2009.

15 *Ibid.*

16 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.