

Políticas sociales en tiempos de crisis

Juan Pablo Labat



2023

Vivimos una crisis mundial sin precedentes que demandó fuertes acciones estatales, Uruguay recibió dicha crisis con un robusto sistema de protección social, que habilitó intervenciones rápidas y tempranas en muchas dimensiones. Sin embargo, no hemos visto ningún estudio que haya monitoreado la situación social de la población y por tanto, fundamente la acción del Estado.

La caída de ingresos de los hogares medida por deciles, tanto de 2020 como de 2021 respecto a 2019 como medida resumen del resultado de políticas directas e indirectas que engloban la totalidad de la gestión del Gobierno 2020–2021, muestra en forma elocuente la insuficiencia de los apoyos a los hogares más vulnerados. La existencia de recursos para una alternativa se acredita por el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y el sobre ahorro interno en ambos años y torna inexplicable la acción claramente insuficiente del Gobierno, dado el estado de conocimiento de las ciencias sociales sobre las consecuencias graves y duraderas de las crisis que producen empobrecimiento.

Cuadro 1. Promedio del ingreso líquido total del hogar, por deciles de ingresos
Variación porcentual 2021 vs. 2019

Deciles de ingresos	% de variación de ingresos
1 (más pobre)	-11%
2	-8%
3	-4%
4	-5%
5	-7%
6	-7%
7	-2%
8	-5%
9	-4%
10 (más rico)	0%

Fuente: estimaciones Lucía Rijo, equipo asesor bancada Frente Amplio, en base a ECH 2019 y 2021.

Se destaca el magro desempeño del crecimiento del componente de consumo interno durante 2021 respecto a 2020 en relación al crecimiento de otros componentes.

Cuadro 2. Variación del PIB, por componentes 2019-2021

Componentes	Variación 2021-2020	Variación 2021-2019
Gasto de consumo final	3,45 %	-3,77 %
Hogares	2,33 %	-4,69 %
Gobierno e Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares	8,02 %	0,08 %
Formación Bruta de Capital	14,61 %	23,88 %
Formación Bruta de Capital Fijo	15,23 %	17,10 %
Variación de existencias	-3,85 %	-213,98 %
Exportaciones de bienes y servicios	14,41 %	-3,90 %
(-) Importaciones de bienes y servicios	20,89 %	6,36 %
Producto Interno Bruto	4,37 %	-2,02 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU

Una ilustración como la del Cuadro 2 clarifica lo señalado en materia de bienestar de los hogares, ahora agregados, mostrando que mientras las exportaciones y la formación bruta de capital crecieron en 2021 respecto a 2020 cerca de un 15%, el consumo de los hogares creció solo un 2,33% y se mantiene casi un 5% por debajo respecto a 2019. Si además consideramos el peso relativo del consumo final de hogares y gobierno, que también tuvo una magra recuperación en 2020 y sigue por debajo de 2019, en la formación del PIB, que es del orden del 80% (79% en 2019 y 2020 y 78% en 2021), podremos entender que una parte importante de los motores de la economía estuvieron funcionando muy poco para traccionar el crecimiento y ello también explica el magro crecimiento relativo de 2021 de un 4,4%, comparado con la región y América Latina.

Cuadro 3. Caída y recuperación del PIB, 2020-2021

País	2020	2021
Argentina	-9,9	10,3
Bolivia	-8,7	6,1
Brasil	-3,9	4,6
Chile	-6	11,7
Colombia	-7	10,6
Costa Rica	-4,1	7,6
Ecuador	-7,8	4,2
México	-8,2	4,8
Perú	-11	13,3
Paraguay	-0,8	4,2
Uruguay	-6,1	4,4

Fuente: Banco Mundial.

Otra línea que ilustra la inconsistencia de las políticas de atención a la población, o sea los problemas de diagnóstico, es la línea temporal de apoyos de emergencia en transferencias monetarias (mejora de las Asignaciones Familiares (AFAM-PE) y Tuapp) las cuales no obedecen a una medición de ingresos de los hogares, ni a simulaciones ex ante, ni a ningún estudio específico conocido. En este sentido, si bien existen afirmaciones del Gobierno (exministro Bartol en 2020), señalando el permanente trabajo de investigación social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), no existe ningún documento probatorio de que las medidas implementadas tengan sustento técnico, ni tampoco evaluaciones posteriores.

Al parecer, las medidas de apoyo siguieron el proceso inverso a la recuperación del empleo, como si este por sí sólo explicara el bienestar de los hogares, y se fortalecieron durante los momentos más escandalosos de la pandemia construyendo una imagen de sensibilidad social, pero los cuadros 1, 2 y 3 muestran que no fue un diagnóstico correcto o no hubo tal sensibilidad.

La respuesta reiterada frente a la pregunta sobre el diagnóstico es esquivada, siempre a partir de explicar el empobrecimiento por la situación de precariedad preexistente a la pandemia y la exposición en extenso de las medidas implementadas, desconociendo los resultados presentados en el párrafo primero y omitiendo todo tipo de comparación como la del siguiente cuadro.

Cuadro 4. Crecimiento PIB y caída de la pobreza, 2011-2014

	2011	2012	2013	2014	Promedio
Crecimiento PIB	5,2	3,5	4,6	3,2	4,1
Caída de la pobreza	-4,8	-1,3	-0,9	-1,8	-2,2
Pobreza	13,7	12,4	11,5	9,7	

Fuente: Observatorio MIDES.

Si tomamos años recientes, con una institucionalidad de protección social y otras dimensiones comparables (estructura de la población, mercado de trabajo, etc. para no irnos al 2002 - 2004) y sin pretender lograr el mayor poder explicativo por la complejidad del ejercicio, vemos que salvo excepciones como en 2013, para crecimientos del orden del 4% como en 2021, sería esperable mayor reducción de la pobreza. Si agregamos 2022, se llega a dos años seguidos con un crecimiento promedio cercano a 5%, reducciones de pobreza muy pequeñas y esta idea cobra más peso.

Otra forma de ver el problema de la concentración es a través de la relación entre el crecimiento del PIB y de la masa salarial. En ese sentido, el aporte de los trabajadores en 2021 resultante de la caída del salario real, ascendió aproximadamente USD 800 millones, valor considerablemente superior a un punto porcentual del PIB (CINVE, 2022), lo que sumado a los recortes en el gasto que impactan en el bienestar de los hogares en forma a

¹ Versión taquigráfica, concurrencia del MIDES a Cámara de Representantes, Rendición de Cuentas 2020.

veces muy significativa (medicamentos, alimentación escolar, etc.) y el aumento de las tarifas públicas y los combustibles, configuran un escenario que en buena medida explica los magros resultados sociales.

Esta caída de bienestar de los hogares, en especial de los primeros tres deciles de ingresos, era atendible desde los sobre ahorros del Gobierno central para 2021. Una estimación gruesa de la pérdida de la masa de ingresos total de los hogares para 2021 respecto a 2019, muestra que para los pertenecientes a los tres primeros deciles, población a donde se dirigieron las ayudas asistenciales, asciende a USD 429 millones.

Mientras tanto el endeudamiento neto autorizado por el Parlamento según la regla fiscal del Gobierno ascendía a USD 2.990 millones y solo se tomó crédito por USD 2.563. Es decir, el Gobierno renunció a la posibilidad de tomar crédito por USD 427 millones más. En otras palabras, el Gobierno podría haber cubierto la totalidad de la pérdida de la masa de ingresos de los hogares de los tres primeros deciles en 2021, cumpliendo su objetivo de endeudamiento.

Cuadro 5. Masa de ingresos de los hogares, por deciles de ingresos 2019-2021

Deciles de ingresos	Ingreso líquido promedio	Pérdida % 2019 - 2021	Pérdida en USD 2019 - 2021
1 (más pobre)	42.209,64	-11%	-161.801.951
2	57.437,33	-8%	-168.921.628
3	65.334,88	-4%	-98.604.302
Población objetivo vulnerable			-429.327.880
4	71.764,41	-5%	-133.423.459
5	80.809,33	-7%	-213.493.023
6	89.549,87	-7%	-223.632.770
7	97.987,29	-2%	-64.524.647
8	112.653,82	-5%	-192.963.388
9	134.010,41	-4%	-184.179.228
10 (más rico)	203.895,94	0%	-9.939.274
Total	95.556,02		-1.451.483.669

Fuente: estimaciones Lucía Rijo equipo asesor, bancada Frente Amplio en base a ECH 2019 y 2021.

Pero esta no era la única fuente de financiamiento, recordemos que para 2021 el Gobierno tuvo un sobre ahorro respecto a sus metas de más de USD 300 millones, más que duplicándose si contamos el resultado de empresas públicas.

En ese marco, en la dimensión de lo que habitualmente se identifica como Políticas Sociales (PPSS) y en particular en el MIDES, la institución de referencia en políticas asistenciales, se produjeron ajustes programáticos importantes que entre otras cosas retiraron equipos territoriales, subejecutaron programas que transfieren apoyos y recursos a la comunidad, desprofesionalizaron el trabajo, politizaron la ayuda social y discontinuaron

esfuerzos de evaluación y monitoreo de la cuestión social, imprescindibles para un correcto diagnóstico y seguimiento.

1. El sistema del Ministerio de Desarrollo Social

En relación al desempeño institucional del MIDES podemos caracterizarlo por sus magros logros programáticos en relación a la situación social e incluso en relación a los magros objetivos definidos por el propio Ministerio, que entre otras cosas ponen en entredicho las promesas de campaña y los objetivos post pandemia de atender a la primera infancia.

Si bien en el nivel de programas hay algunos cambios sustantivos, como es el caso de Accesos respecto a Uruguay Trabaja, y también hay innovaciones radicales como el programa de canastas Tuapp respecto a las restantes transferencias, la mayoría de los cambios son asuntos menores como los del resto de la oferta. Grosso modo se puede decir con total propiedad, que luego de casi un decenio de prédica contra las PPSS anteriores, la estructura programática del MIDES es la misma, y además ha perdido calidad y cobertura producto de la improvisación, la politización y el recorte presupuestal.

Dicha estructura está compuesta por grandes programas de transferencias, programas sociolaborales con trabajo protegido y emprendimientos de alcance medio, programas para atender situación de calle, de creciente cobertura pero baja calidad y cada vez más insuficientes respecto al problema social y apoyos focalizados para la integración educativa, la alimentación, el acompañamiento familiar y los cuidados. A ello se suma como siempre las rectorías y servicios asociados a las mismas (género, juventud, afrodescendencia, vejez, discapacidad, diversidad) y algunas cosas más, compartiendo con INAU los asuntos de primera infancia.

Podemos decir incluso que, contra lo que se hubiera pensado dada la prédica meritocrática de la coalición de Gobierno, hay un incremento del peso de las transferencias asistenciales y una reducción relativa y absoluta del trabajo con la población objetivo, vista por la reducción de la atención a las familias (cobertura de familias de Uruguay Crece Contigo (UCC), Cercanías, Jóvenes en Red, Uruguay Trabaja, Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), etc.), por el corrimiento de los programas hacia poblaciones objetivo no tan vulnerables (índice de empleabilidad de Accesos, reducción de la búsqueda activa en territorio por visitas y SOCAT, recorte de programas de proximidad), como por el aumento del presupuesto de transferencias, totalmente insuficiente pero aumento al fin, materializado principalmente en las canastas Tuapp y posteriormente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) personalizado (que lamentablemente parece ser un fracaso).

El Gobierno subejecutó presupuestos destinados a la infancia en 2020 y 2021 (INAU) y parece seguir recortando, el Plan para la primera infancia en lo que hace a transferencias, su componente principal, debidamente contextualizado e inscripto en la matriz de protección social implicó un recorte de transferencias a los hogares, pues vino a sustituir la duplicación de AFAM – PE (que es verdad fue definida como transitoria pero que respondía a una condición social que no se superó) que en promedio era más plata que el Bono Crianza para todos los hogares, dado que dicho Bono es equivalente a una

asignación cobrada por un solo niño/a y por tanto como mucho en los hogares con un menor de cuatro años se conserva la situación y en el resto de los hogares de AFAM – PE, más del 80%, se pierde el refuerzo de emergencia sin haberse recuperado promedialmente el nivel de ingresos precrisis.

Como se muestra en el Cuadro 6, la caída en los ingresos para los hogares de los deciles más bajos no se recuperó en 2021 y primer semestre de 2022 respecto al nivel de 2019, siendo más significativa cuanto más pobres son los hogares. Esta situación de empobrecimiento debió y debería ser atendida por las políticas asistenciales de transferencias, de trabajo protegido y de acompañamiento familiar mediante dispositivos e iniciativas de fortalecimiento transitorias pero robustas perfectamente costeables por los recursos financieros disponibles, sin embargo lo que vimos fue y es muy diferente.

El Programa Cercanías, instrumento privilegiado para la atención de familias en extrema vulneración fue reducido drásticamente en 2020 y sigue por debajo de 2019 en 2021, como se desprende de los documentos de Rendiciones de Cuentas (RRCC) 2020 y 2021 (Ley N° 19.996 y Ley N° 20.075, respectivamente) y los testimonios de las y los trabajadores. Jóvenes en Red, otro programa adecuado para atender la situación, se disolvió en 2020 e INJU Avanza, su programa sustituto, no llega ni a la mitad de la meta propuesta para 2021, como muestra la comparación de la información de la RC 2021 con las publicaciones del INJU sobre el programa (la meta original era 1600 y llegaron a 560). Uruguay Crece Contigo, el programa estrella para atender a la primera infancia no llegó ni a la mitad de la meta para 2021 y hoy, al igual que los restantes programas pretenden mejorar los números incluyendo servicios de teleasistencia para trabajar con la exclusión social. El programa Bonos de Inclusión Socioeducativa (BIS) no llegó a la meta en 2021 y estuvo claramente por debajo de 2019 (RC 2021). Uruguay Trabaja subejecutó USD 27 millones entre 2020 y 2021, casi un equivalente a lo gastado a nivel nacional en el programa de Jornales Solidarios (USD 30 millones). Si bien aumentaron las capacidades de los refugios y se amplió la diversidad de la oferta dichos cambios son testimoniales respecto a la magnitud del problema. También aumentó la población en calle y la calidad de los servicios - como muestra el incendio del hotel Aramaya (La Diaria, 2022) y la muerte de Gustavo Castro (El Observador, 2020) - dista mucho de “el cambio de paradigma” repetido incesantemente por el Ministro. Las casas llave en mano para gente en calle en camino a la autonomía, se fueron de la agenda con el ministro Bartol para no volver, al igual que la mudanza a Casavalle y yoga en el hall del MIDES, el cual ya ni gente atiende en su oficina central de 18 de julio.

Los ensayos de soluciones para temas de drogas y cárcel vinculados a calle, no comienzan hasta 2023 y recién se fortalecen para el año electoral (RC 2021).

En el sistema de cuidados, programa Asistentes Personales, no llegó a la meta en 2021 y pretende bajar cupos respecto al máximo alcanzado en 2020 según las metas anunciadas en la RC 2021. El programa Tarjeta Uruguay Social (TUS) pretende bajar 17 mil tarjetas en 2022 como si algo hubiera mejorado (metas RC 2021).

Cuadro 6. Promedio del ingreso líquido total del hogar con menores de cuatro años, por deciles de ingreso

Variación porcentual 2021 vs. 2019

Deciles de ingresos	% de variación de ingresos
1 (más pobre)	-11%
2	-5%
3	-9%
4	-9%
5	-8%
6	-10%
7	0%
8	-4%
9	-5%
10 (más rico)	-16%

Fuente: estimaciones Lucía Rijo equipo asesor, en base a ECH 2019 y 2021.

2. El Plan de primera infancia que llega tarde y no llega a casi nadie

La atención a la caída de ingresos del Gobierno sabemos que fue insuficiente y tardía, los magros recursos entregados a la población vulnerable a través del fortalecimiento de las transferencias monetarias, que se duplicaron muchas más veces por los medios de prensa que en la vida real (en 2021 el año de las duplicaciones, porque 2020 eran duplicaciones a medias, sólo se duplicaron de abril a agosto, luego un mes al 70% otro al 50% y se terminó). El monto de la asistencia por emergencia social alcanzó a \$20 por persona y por día en 2020 y cerca de \$30 en 2021 (cifras oficiales, Fondo COVID, RC 2020 y RC 2021). Como ya se mencionó, no contuvo el impacto en la población en general y menos en los hogares con niños y niñas.

Si observamos el desempeño de los ingresos en los hogares más vulnerables, vemos que incluyendo las políticas de emergencia del Gobierno en su totalidad esos hogares perdieron entre un 5% y 10% de ingresos, lo cual dada su situación anterior es un problema grave.

A esto tenemos que agregar los resultados, advertidos por la academia y desoídos, de los que se ha hablado mucho en relación al empobrecimiento, pero sumarle otros no tan conocidos como los de las investigaciones de la Facultad de Psicología que muestran la interrupción en una trayectoria positiva de evolución del desarrollo infantil durante 2020 y 2021. El equipo de investigación de la Universidad de la República (UDELAR) realizó recomendaciones de intervenciones fuertes para contemplar la situación pero no hubo receptividad del Gobierno. Recordemos que UCC en 2021 no cumplió ni con la mitad de las metas, estando por debajo de 2019 y agreguemos que los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) tampoco cumplieron metas 2021.

En suma, no hubo avance en políticas de corte universal o de amplia focalización (CAIF) hubo retrocesos en políticas focalizadas (UCC), las políticas de transferencias estuvieron muy lejos de atajar la caída de ingresos de los hogares y tampoco hubo mejoras en el sistema de salud.

¿De qué plan de infancia o prioridad de la infancia estamos hablando?

Referencias

CINVE (2022) Rebaja salarial y empleo: Los trabajadores perdieron 800 millones de dólares en un año.

<https://cinve.org.uy/rebaja-salarial-y-empleo-los-trabajadores-perdieron-800-millones-de-dolares-en-un-ano/#:~:text=El%20aporte%20de%20los%20trabajadores,un%20punto%20porcentual%20del%20PBI.>

El Observador (2020) La “falla del Estado” detrás de la muerte del hombre que fue rechazado en un refugio

<https://www.elobservador.com.uy/nota/la-falla-del-estado-detras-de-la-muerte-del-hombre-que-fue-rechazado-en-un-refugio-2020722020>

La Diaria (2022) El incendio del hotel Aramaya y la responsabilidad del Estado en la tragedia

<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/10/el-incendio-del-hotel-aramaya-y-la-responsabilidad-del-estado-en-la-tragedia/>

Ley N° 19.996 Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2020 (9 de noviembre de 2021).

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19996-2021>

Ley N° 20.075 Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2021 (3 de noviembre de 2022).

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20075-2022>

