

Las políticas económicas y sociales frente a la expansión de la pandemia de COVID-19: aportes para el debate

Mauricio De Rosa, Bibiana Lanzilotta, Ivone Perazzo y Andrea Vigorito¹

23/03/2020

Introducción

Este documento inaugura la serie "*Aportes y análisis en tiempos de coronavirus*" del Instituto de Economía. En esta primera entrega sintetizamos brevemente algunos de los desafíos económicos y sociales que implican las políticas de prevención del contagio en Uruguay y algunos criterios para orientar el diseño de políticas. A la vez, ponemos en discusión un conjunto de acciones orientadas a abordar, en forma prioritaria, la situación de los grupos socioeconómicos más vulnerables, los cuales, sin duda, serán los más afectados.

Sin perder de vista la urgencia de la situación, consideramos que esta discusión requiere aportes desde distintos enfoques y ámbitos diversos. En nuestro rol de investigadores de la Universidad de la República (UdelAR) nos ponemos a disposición para colaborar con la búsqueda de soluciones que contribuyan a mitigar los efectos sociales y económicos del combate a la pandemia.

I. Algunos desafíos para las políticas económicas y sociales

En los países afectados, detener el contagio de COVID-19 se ha vuelto una prioridad para las políticas públicas. Desafortunadamente, las medidas que han mostrado ser efectivas para contener la pandemia tienen graves consecuencias de corto, mediano y largo plazo sobre la actividad económica. Esto implica que, al menos una parte de estos daños económicos se mantendrá luego de que la prevalencia de la enfermedad se reduzca y las medidas de prevención se dismantelen. Por ello, las políticas económicas y sociales que se desplieguen en el presente pueden contribuir a mitigar el impacto negativo o, por el contrario, exacerbar las desigualdades preexistentes. Como lo demuestran muchos ejemplos en la historia del pensamiento económico, las políticas económicas mal diseñadas pueden aumentar las privaciones y generar un fuerte sufrimiento humano.²

¹ Investigadores del Instituto de Economía, FCEA, UDELAR.

² Véase, por ejemplo, Sen A.K. (1999). *Development as Freedom*. Anchorage o Valdés, J. G. (1995). *Pinochet's economists: The Chicago school of Economics in Chile*. Cambridge University Press.

Los efectos económicos del combate a la pandemia se manifiestan a través de varias vías. En primer lugar, tanto la prevención del contagio como el tratamiento de la enfermedad generan fuertes presiones sobre los sistemas de salud, cuyas respuestas y capacidades de acción dependen, a la vez, de sus condiciones de partida y de la disponibilidad de fondos públicos adicionales para hacer frente a las mayores exigencias. En segundo lugar, las medidas que han mostrado ser más efectivas son, también, las que implican mayores pérdidas económicas en el corto plazo, pues requieren que las personas permanezcan en sus hogares, con la consecuente caída de la producción, la demanda interna, y aumento del desempleo. En tercer lugar, los países se ven afectados indirectamente a través de los efectos de la pandemia en los lugares de destino de sus exportaciones (el caso de China es el más evidente), así como por los impedimentos a la circulación de personas, los cuales afectan sectores específicos de actividad, como el turismo y los servicios asociados. La simultaneidad y la rapidez con la que el virus y sus efectos se expandieron en todo el mundo están generando una mayor competencia en la búsqueda de financiamiento para las políticas que deben desplegarse con urgencia. En el caso de América Latina y de Uruguay en particular, se agrega que la enfermedad llega en un contexto de reducido (o nulo) crecimiento económico y aumento del desempleo, aunado a la finalización del ciclo de la caída de la pobreza y redistribución de ingresos.

Si bien no es posible predecir cabalmente las consecuencias económicas de las políticas de control a la expansión del virus en Uruguay, se sabe que el distanciamiento social o la cuarentena, afectan diferencialmente los ingresos personales. Esto depende de varios factores, entre los que se cuentan la condición laboral previa y el acceso a la cobertura de la seguridad social; el grado en que el sector de actividad en el que se desempeñan los trabajadores se verá afectado por la reducción general de la actividad económica; el sector institucional de empleo y la categoría ocupacional (los riesgos que enfrentan asalariados públicos, privados o trabajadores por cuenta propia son claramente distintos), así como la posibilidad de desempeñar sus trabajos a distancia. Este último aspecto depende no solo del tipo de tareas realizadas, sino de la posibilidad de compartir responsabilidades de cuidado de niños y adultos mayores.³ Así, la discusión sobre quiénes pagan los costos de las consecuencias económicas de las políticas sanitarias para detener la propagación del COVID-19 es sumamente relevante.

Como señal de alerta adicional, es importante destacar que, en períodos recesivos anteriores, como el que tuvo su pico en la crisis de 2002, Uruguay tuvo poca iniciativa para implementar respuestas enérgicas de contención a la rápida caída de ingresos y el aumento del desempleo. A diferencia de Argentina, que, aunque acotados, implementó esquemas de empleo protegido, en Uruguay no se desplegaron nuevos programas de protección social orientados a hogares con adultos con empleos informales o desempleados y, de esa forma, entre 1999 y 2003 la incidencia de la pobreza se duplicó y la desigualdad se exacerbó, con consecuencias que duran hasta el presente.⁴ En esa oportunidad, algunas políticas sociales consideradas prioritarias por el gobierno (por ejemplo, los programas alimentarios) no se vieron afectadas por recortes fiscales. Sin embargo, no se desarrollaron iniciativas a mayor escala. Recién en 2004 se realizó una primera

³ Algunas estimaciones para el caso de Estados Unidos sugieren que aproximadamente el 30% de los trabajadores puede desarrollar sus tareas a distancia. Véase <https://www.bls.gov/news.release/flex2.t01.htm> (último acceso: 20/03/2020).

⁴ Véase PNUD (2005). *Informe de Desarrollo Humano 2005*. PNUD. Montevideo.

expansión significativa del sistema de Asignaciones Familiares no contributivas (aunque con montos mensuales de prestación muy bajos) y se aumentaron los salarios mínimos.

Como han demostrado varios estudios sobre crisis económicas en distintos lugares del mundo y América Latina en particular, la pobreza y la desigualdad pueden aumentar muy rápidamente en esas situaciones, en tanto su reducción requiere de una fuerte inversión de recursos y esfuerzos sostenidos durante largos períodos de tiempo.⁵ Debe tenerse presente, además, que algunos efectos de las crisis económicas son irreversibles. Por ejemplo, los efectos crónicos en la salud de los niños expuestos a períodos prolongados de mala alimentación.

Los argumentos anteriores ponen de relieve la urgencia de activar todas las capacidades nacionales para neutralizar los efectos económicos y sociales que profundicen las desigualdades preexistentes en la sociedad uruguaya. Es necesario evitar que la carga de la crisis sea soportada por los sectores más vulnerables, tal como sucedió en 2002. Si bien el gobierno ha anunciado medidas, éstas parecen insuficientes para revertir el impacto de la recesión en curso. En particular, las políticas orientadas al alivio del golpe sobre los sectores vulnerables son de escala reducida y se centran casi exclusivamente en el reforzamiento de los programas alimentarios. Aun aceptando el supuesto de que la Tarjeta Uruguay Social (TUS) está adecuadamente focalizada, la sola atención a los hogares que pertenecen al decil de ingresos más bajo dejaría de lado a los hogares vulnerables a la pobreza. Este conjunto de hogares cuenta con ingresos por encima de la línea de pobreza, pero no dispone de ahorros o activos acumulados que les permitan atenuar la pérdida del empleo o la caída de sus remuneraciones, con graves consecuencias presentes y futuras. Como se argumentará más adelante, los 20 millones de dólares anunciados para la expansión del programa TUS resultan muy insuficientes para mitigar el potencial aumento de la pobreza y la inestabilidad de ingresos.

En buena parte de los países afectados se han desplegado enérgicas medidas que buscan mitigar los efectos de la crisis sobre los ingresos de los hogares y sobre las empresas afectadas por interrupciones en el suministro y por la caída de la demanda. La variedad de políticas adoptadas pasa por la expansión de los sistemas de transferencias a hogares y el aumento del valor de las prestaciones otorgadas (tal como ha anunciado recientemente el gobierno argentino con respecto a la Asignación Universal por Hijo), los subsidios salariales y la desgravación fiscal, así como la concesión de líneas de crédito favorables para evitar quiebras y despidos. Con respecto a este último punto, en Francia, Japón y Corea se están otorgando subsidios para que las personas puedan quedarse en sus casas y cuidar a los niños mientras las actividades de los centros educativos se encuentran suspendidas. Argentina ha anunciado recientemente una medida

⁵ Véase, por ejemplo, López-Calva, L. F. (2004), *Macroeconomía y pobreza: lecciones desde América Latina*. Unidad de Estudios Especiales. Secretaría Ejecutiva. Santiago de Chile: CEPAL; Lustig, N. (2000), *Crises and the Poor. Socially responsible macroeconomics*. Technical Papers Series, Sustainable Development Department. Washington D. C.: IADB; Milanovic, B. (1990), *Poverty in Poland, Hungary and Yugoslavia in the Years of Crisis, 1978- 87*. Background paper for the 1990 World Development Report. Working Paper. WDR. Washington D.C; Mukhopaya, P. (2002), *Crisis, Social Sector And Income Distribution In Some Southeast Asian Countries*. Working Paper 161. Singapore, Universidad Nacional de Singapur.

similar. Algunos países como Dinamarca han adoptado medidas incluso más agresivas. Específicamente, se ofreció a las empresas privadas cubrir el 75% de los salarios de sus empleados, quienes contribuyen, a su vez, reduciendo su licencia en cinco días. Como contrapartida, las empresas deben implementar medidas drásticas para frenar la propagación del COVID-19 y se comprometen a no reducir el nivel de empleo. Otros países postergaron los vencimientos de obligaciones a personas y empresas con el fin de evitar que caigan en situaciones de morosidad y, de esta manera, reducir la afectación sobre la cadena de pagos y el incumplimiento de contratos. Estas medidas se basan en la idea, cada vez más consensuada, de que los costos sociales y económicos de la paulatina paralización de la economía pueden ser tan grandes como la propia expansión del virus.⁶

La experiencia internacional constituye una referencia ineludible para buscar las mejores soluciones a la crisis. No obstante, a la hora de diseñar políticas efectivas para amortiguar los diversos impactos económicos y sociales que producirán las medidas tendientes a contener el COVID-19 en la región en general y en Uruguay en particular, debe tenerse presente que, en nuestro país, aproximadamente el 25% de los trabajadores no están cubiertos por la seguridad social y algunos sectores de la población no acceden a esquemas de protección social. Ello implica desafíos adicionales, pues requiere que el Estado establezca rápidamente vínculos con estas personas para hacer efectivas sus acciones de apoyo. Sin dudas, la expansión del sistema de transferencias no contributivas de la última década facilita esa tarea, llegando a una gran parte de esa población, aunque no necesariamente a la totalidad.

II. Criterios generales para el diseño de las respuestas de política económica

En este contexto, e independientemente de las medidas concretas que se adopten, proponemos algunos criterios generales que podrían contribuir a guiar el diseño de las políticas económicas a aplicar.

- (a) **Escala de la respuesta.** La profundidad y el alcance de los impactos económicos del contagio de COVID-19 dependen, en buena medida, de la duración de la pandemia y de las medidas de distanciamiento social necesarias para contenerla. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) advierte que el golpe de la pandemia sobre la economía mundial puede ser peor que el que se originó con la crisis financiera de 2008. Así la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) revisó fuertemente a la baja sus proyecciones de crecimiento para la región. Actualmente, prevé una contracción de 1,8% de la actividad económica en el escenario más optimista, y un incremento del desempleo de diez puntos porcentuales. Además, la incidencia de la pobreza aumentaría de 185 a 225 millones de personas.⁷

⁶ Véase <https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes> (último acceso: 21/03/2020)

⁷ Comunicado de Prensa de CEPAL de 19 de marzo de 2020. <https://www.cepal.org/es/comunicados/covid-19-tendra-graves-efectos-la-economia-mundial-impactara-paises-america-latina> (último acceso: 21/03/2020)

Por lo tanto, las políticas económicas que se adopten deben tener una escala adecuada y proporcional al potencial perjuicio económico. Incluso aquellas que podrían parecer adecuadas desde el punto de vista de su diseño, pueden ser inefectivas si su escala es insuficiente. Por ello, el choque negativo del COVID-19 podría transformarse en una crisis económica profunda.

En 2020, la paralización transitoria durante tres semanas de la actividad interna debida a la cuarentena podría provocar una caída del PIB, de al menos, 1%.⁸ Sin embargo, para dimensionar los efectos económicos de la crisis sanitaria, deberían sumarse, además, los cuantiosos impactos externos negativos originados en la retracción de la demanda externa, la caída de precios internacionales, la interrupción del turismo por el cierre de fronteras, el aumento del riesgo país y el endurecimiento de las condiciones financieras globales, entre otros. En el contexto de incertidumbre actual, estos efectos son difícilmente estimables, tanto a corto, como a mediano y largo plazo. En próximas contribuciones se analizarán en profundidad estos aspectos.

La situación es cambiante y heterogénea dentro los países que han diseñado medidas de estímulo económico orientados a combatir los efectos sanitarios, económicos y sociales derivados de esta crisis. Estos paquetes van desde el 0,08% del PIB en el caso de Japón, 0,7% en el caso de México, 4% del PIB en el caso de Hong Kong, 4,7% en Chile o más de 10% en España.⁹

- (b) **El momento en el que se aplican las medidas.** La experiencia de los países que han sido más afectados y la propia experiencia de Uruguay en la anterior crisis, indican que el momento en el que se realizan las intervenciones es fundamental. Los paquetes de estímulo serán menos efectivos si se implementan una vez finalizada la crisis sanitaria. Asimismo, en el caso uruguayo, es factible que sean necesarias medidas más profundas si no se logra actuar con decisión a efectos de amortiguar cuanto antes el impacto inevitable de la caída de la actividad económica.
- (c) **Distribución de costos.** Desplegar políticas económicas y sanitarias adecuadas para enfrentar esta situación tiene y tendrá costos para la sociedad, los cuales deben distribuirse siguiendo criterios de capacidad de contribución y justicia distributiva, de modo de evitar mayores perjuicios para quienes ya se ven más afectados. La política pública de distanciamiento social requiere que las personas no acudan a sus lugares de trabajo, pero no necesariamente se hace cargo de las consecuencias de este accionar, el cual implica en muchos casos el seguro de paro o la caída significativa de los ingresos. Vale la pena recordar que, en los países desarrollados, los sistemas de tributación progresivos surgieron y se profundizaron en contextos de desafíos económicos de gran envergadura, como guerras o crisis agudas. En esos momentos se hizo evidente que en

⁸ Esta estimación se realizó bajo el supuesto de que cada semana de cuarentena (se consideraron sólo 3 semanas) tiene un efecto a la baja de la actividad económica equivalente al de la Semana de Turismo en Uruguay, Este supuesto debe ser considerado como una cota mínima.

⁹ En el caso de España se incluyen fondos públicos y privados. Ver <https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/3/la-economia-en-los-tiempos-del-coronavirus>, <https://elpais.com/economia/2020-03-17/el-gobierno-aprobara-una-moratoria-para-el-pago-de-hipotecas> (último acceso: 21/03/2020)

situaciones extremas quienes más deben contribuir son, justamente, quienes tienen más capacidad de hacerlo.

Los posibles mecanismos de financiamiento requieren un análisis más profundo que el que se presenta en este documento. Basta señalar en este punto que utilizar impuestos regresivos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) o el aumento de tarifas es fuertemente desaconsejable y puede llegar a neutralizar efectos virtuosos de otras políticas, como se observa en otros países de la región. El gobierno deberá emprender una política de gasto contracíclica y focalizada en sectores prioritarios. Debido a la naturaleza de la crisis, la responsabilidad principal debería recaer sobre la política fiscal, aunque seguramente los recursos disponibles sean insuficientes y se requiera de un mayor endeudamiento (proveniente de préstamos pre aprobados disponibles para Uruguay cuyos montos exceden por mucho las previsiones de este documento) y un incremento de los impuestos a la renta y a la riqueza de manera de lograr que la contribución sea más elevada para quienes disponen de más recursos.

- (d) **Énfasis en la protección de los sectores más vulnerables de la sociedad.** Entendemos que la prioridad de la respuesta económica, al igual que la sanitaria, deberá estar orientada a la protección de los sectores y grupos sociales más afectados y/o vulnerables. Los sectores sociales que se encuentran en peores circunstancias en el punto de partida están más expuestos a sufrir fuertes pérdidas de ingresos y de empleo. Aquí se ubican las personas desempleadas y quienes mantienen una inserción laboral precaria; en particular si tienen a su cargo niños pequeños o adultos mayores.

Los trabajos recientes sobre el desempeño del mercado de trabajo en Uruguay indican que, luego de más de una década de crecimiento económico, persisten grupos de personas activas con notorias dificultades de inserción laboral, como, por ejemplo, los jóvenes (con tasas de desempleo superiores a 20%) y las mujeres, con tasas de actividad significativamente más reducidas que las de los varones. A eso se suman diferencias de calidad entre los puestos de trabajo (activos con bajas calificaciones, trabajadores por cuenta propia sin local, entre otros), así como zonas del país fuertemente rezagadas en términos de cantidad y calidad de empleos: en la zona norte del país los trabajadores presentan tasas de no registro en la seguridad social que superan el 35% en promedio.¹⁰

- (e) **Planificación, conducción democrática y participación.** Las políticas a desarrollar requieren ser planificadas y lideradas en un marco democrático, con la más amplia deliberación pública y transparencia en los procesos y en la información. Se trata de una situación económica potencialmente muy delicada que afecta a toda la sociedad, en la que el Estado debe tener un rol central en la conducción del proceso y la racionalización de los recursos disponibles. Apelar

¹⁰ Véase <http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-09-18-evolucion-reciente-de-las-principales-variables-del-mercado-laboral-uruguayo/publicacion/627/es/> (último acceso: 21/03/2020)

solamente a los mecanismos de mercado profundizará el impacto desigualador de la crisis. Asimismo, es fundamental favorecer espacios de intercambio y deliberación pública a través del parlamento y de los diversos actores de la sociedad civil, para que las medidas que se pongan en marcha se nutran de los aportes de toda la sociedad y cuenten con el más amplio apoyo.

- (f) **Articulación y cooperación.** La salida de esta situación desafiante requiere un marcado componente de coordinación interinstitucional, tan claro en el plano económico como lo es en el sanitario. A la vez, coordinar medidas de política económica con los restantes países afectados y, más aún con los de la región, resultará clave. Este elemento debe tomarse en cuenta, tanto a los efectos de acceder a posibilidades de financiamiento, como de ofrecer cooperación sur-sur, en la que Uruguay debe poner al servicio de otros sus capacidades técnicas.

III. Algunas opciones de política orientadas a reducir el impacto económico de la pandemia sobre los sectores sociales más vulnerables en Uruguay

Con el ánimo de contribuir a la discusión sobre el diseño de políticas que ayuden a mitigar el impacto económico de la pandemia, se sugiere enfocar particularmente la situación de los hogares de bajos ingresos, con ingresos inestables, trabajadores informales y personas desempleadas, así como quienes cuidan a niños, adultos mayores y personas enfermas. Para ello se presentan propuestas orientadas a mantener los niveles de empleo y fortalecer el sistema de transferencias de ingresos a hogares. De esta forma, en su conjunto, las distintas políticas contribuirían a reducir la caída de ingresos de una fracción significativa de la población uruguaya.

- (a) **Medidas de sostén del nivel de empleo.** Se propone desplegar un conjunto de medidas que operen como colchón contra las pérdidas inmediatas de ingresos y empleo, tanto para los trabajadores, como para las empresas, en particular las pequeñas. Estas medidas deberían incluir la extensión de la protección social, ampliando y flexibilizando el acceso al seguro de desempleo y al seguro de enfermedad. Luego de las reformas realizadas en el programa de seguro de desempleo, el beneficio abarca a importantes grupos de trabajadores que no estaban cubiertos durante la crisis de 2002 (trabajadores rurales y servicio doméstico), por lo que constituye una herramienta muy útil.

Mantener el vínculo de los trabajadores con sus empleos es clave para evitar que la recesión tenga un costo aún mayor, pues permite sostener parte del ingreso, así como el vínculo con el sistema de salud. Sin embargo, aquellos trabajadores que ingresen al programa de seguro de desempleo experimentarán una reducción significativa de sus ingresos (recibirán 66% el primer mes, y a partir de allí, un porcentaje cada vez menor). Una posible medida para mitigar esta caída, en caso en que la emergencia actual se prolongue, consistiría en mantener, al menos, la tasa del primer mes, suprimiendo la reducción posterior.

A la vez, se debería pensar en medidas de apoyo al mantenimiento del empleo. La política que está llevando adelante Dinamarca, destinada a sostener los niveles de empleo en empresas particularmente afectadas, parece un camino adecuado. Actualmente ya se ha anunciado un conjunto de medidas para evitar que las empresas, en particular las de menor tamaño, caigan en situaciones de morosidad y tengan un acceso al financiamiento en condiciones favorables. Si bien estas medidas resultan adecuadas, deberían condicionarse al mantenimiento del empleo, para que sean realmente efectivas. Asimismo, los asalariados pueden contribuir aportando algunos días de licencia. El reciente acuerdo alcanzado por los trabajadores y empresarios de la industria de la construcción es un ejemplo de colaboración en este sentido. Es importante resaltar que estas decisiones no deberían ser unilaterales, sino que deben acordarse ámbitos de negociación colectiva, en los que participen todas las partes y puedan establecerse soluciones en conjunto.

(b) Reforzamiento y expansión de los programas de transferencias de ingresos. Para que los costos de la crisis no caigan sobre las poblaciones más vulnerables, se requiere adoptar medidas que, al menos, apoyen a la población que tiene ingresos insuficientes o muy inestables, con independencia de su acceso a cobertura de la seguridad social. A diferencia de 2002, dada la extensión actual del sistema de protección social, es posible implementar rápidamente intervenciones que alcancen a quienes mantienen un vínculo con el Banco de Previsión Social (BPS) o el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Esto comprende a: los trabajadores formales, quienes perciben el seguro de desempleo, los beneficiarios de Asignaciones Familiares (AFAM) en sus diversas modalidades y de la Tarjeta Uruguay Social (TUS). Sin embargo, no toda la población en condición de pobreza o vulnerabilidad está cubierta por estos mecanismos, pues no han postulado para esos beneficios o no cumplen con los criterios de elegibilidad requeridos. En estos casos, se deberán desplegar acciones específicas. En lo que sigue, se detallan estos aspectos.

Respecto a la población a cubrir, la información del Instituto Nacional de Estadística (INE) indica que, en 2018, el 8% de las personas se ubicaba bajo la línea de pobreza. Sin embargo, un sector mucho más amplio de la población se ubica por encima de ese umbral, pero es altamente vulnerable a caer nuevamente en condiciones económicas más adversas.¹¹ Para cubrir a este grupo, las políticas deberían alcanzar como mínimo a los hogares pertenecientes al primer quintil de ingresos, pero deberían extenderse hasta el 40% de hogares de menores ingresos.

Por esta razón, el fortalecimiento de los programas alimentarios anunciado el 19 de marzo, a través de la suplementación del monto de la Tarjeta Uruguay Social, parece una condición necesaria pero no suficiente para lograr este fin por al menos tres razones. La primera consiste en que se trata de un conjunto reducido de beneficiarios (86.000 hogares), que equivaldría al 12% de la población total, aproximadamente. Asimismo, el programa presenta algunos problemas de

¹¹ Véase, por ejemplo, Colafranceschi M., Leites M. y Salas G. (2018). Progreso multidimensional en Uruguay y dinámica de las clases sociales en los últimos años. Cuadernos de Desarrollo Humano 11. PNUD. Montevideo. Disponible en https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/library/human_development/cuaderno-sobre-desarrollo-humano-11.html (último acceso: 21/03/2020).

focalización: si bien la TUS busca cubrir a los hogares pertenecientes al primer decil de ingresos, el 69% de los beneficiarios se ubica en el primer quintil y su cobertura alcanza solamente a la mitad del decil más bajo.¹² La segunda razón refiere a que los apoyos no necesariamente deberían estar orientados a la compra de alimentos, pues los hogares podrían cubrir la canasta básica pero requerir ingreso suplementario para hacer frente a otras necesidades referidas al transporte, salud, vestimenta, pago de alquileres, servicios públicos u otros gastos asociados a la vivienda o educación. La tercera consiste en que el país dispone de Asignaciones Familiares, un sistema de programas de transferencias a hogares con una amplia cobertura (en torno al 50% de los hogares con menores de 18 años) y, a la vez, mayor alcance en el decil de menores ingresos.¹³

Para lograr el objetivo de suplementación de los dos primeros quintiles, es necesario recurrir a varios programas existentes y ampliar sus criterios de elegibilidad de forma de lograr la cobertura total. Es así, que una suplementación significativa de los montos transferidos por AFAM permitiría alcanzar rápidamente a un amplio segmento de la población, incluyendo hogares conformados por desempleados, inactivos, trabajadores informales y en empleos precarios, algunos de los cuales no reciben TUS y no serán alcanzados por las medidas de empleo protegido o seguro de desempleo. Se propone duplicar su valor real. A la vez, deberían eliminarse los controles de escolarización, al menos por el presente año lectivo. Adicionalmente, en base al registro administrativo MIDES-BPS se propone restablecer la prestación a aquellos hogares o menores de 18 que en el último año fueron dados de baja por no cumplir con estos requisitos. Los estudios disponibles indican que los hogares que no cumplen con las contrapartidas de escolarización son los que presentan mayores niveles de privación con respecto al conjunto de los beneficiarios del programa. Así, considerando TUS, AFAM más las prestaciones propuestas sería posible lograr una cobertura casi total en los hogares con menores de 18 del primer quintil y del 40% de menores ingresos, los cuales constituyen una amplia mayoría en ambos estratos.

Aun cuando se mantenga la idea de restringir la política, se sugiere de todas formas basarse en la población beneficiaria de AFAM para montar la suplementación. A través de los registros administrativos del MIDES, se puede completar la identificación de hogares, considerando a quienes reciben TUS y no reciben AFAM y estén dentro de la población que se decida será beneficiaria, con el umbral de corte que se establezca. La combinación de estos mecanismos permitirá dirigir los recursos de manera más eficiente hacia los hogares que más los precisarán.

Al aumento de AFAM y TUS debería sumarse una posible suplementación de ingreso a los mayores de 65 en condición de vulnerabilidad socioeconómica, dado que constituyen población de riesgo

¹² Véase Lavalleya M. y Tenenbaum V. (2020), *Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina: el caso del Uruguay*, serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo, N° 43(LC/TS.2020/9-LC/MVD/TS.2019/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¹³ Los diversos estudios disponibles sobre la cobertura y focalización del programa Asignaciones Familiares (AFAM), en cambio, indican que alcanza entre el 40 y el 50% de los hogares con menores de 18 y que, a diferencia de la TUS, logra una cobertura de casi 90% en el primer decil y de alrededor del 80% en el segundo, por lo que permite llegar rápidamente a un conjunto de hogares más amplio.

para el COVID-19, lo que implica que enfrentarán mayores gastos de atención de salud, cuidados y medicación. Una elevada proporción de este grupo puede alcanzarse a través del sistema de pensiones y jubilaciones, dada su amplia cobertura. A la vez, una parte pequeña de los mayores de 65 sin acceso a pensiones o jubilaciones serían alcanzable vía TUS o AFAM, pues integran hogares extendidos, o la prestación de Asistencia a la Vejez del MIDES. En todos los casos, los registros administrativos de las prestaciones permiten la identificación de los adultos mayores más vulnerables. Finalmente, se requeriría fortalecer y promover los mecanismos de postulación a la TUS para cubrir mejor a hogares sin menores de 18 o mayores de 65.

Las estimaciones presentadas en OPP (2018) indican que los programas TUS y AFAM tienen un costo anual de 0,43% del PIB. La duplicación de sus prestaciones a los actuales beneficiarios tendría por tanto ese costo adicional. Esto representa un monto diez veces mayor al que el gobierno ha anunciado inicialmente para fortalecer los “planes alimentarios”.

A efectos de lograr una cobertura total de los dos primeros quintiles, al monto presentado en el párrafo anterior deberían agregarse: i) las prestaciones correspondientes a los hogares que fueron dados de baja de AFAM por no cumplir condicionalidades y de aquellos que se postulan una vez que la condicionalidad de escolarización sea removida; ii) las transferencias a adultos mayores; iii) la ampliación del programa TUS. Sin embargo, es un buen estimativo del orden de magnitud del esfuerzo fiscal involucrado.¹⁴ En OPP (2018) se estima el costo de las transferencias a hogares realizadas por concepto de deducciones por hijo. Este aspecto no se trata en el presente documento, pero debe considerarse a la hora de analizar la cobertura de los apoyos realizados a los hogares uruguayos.

(c) Asegurar la continuidad de la cobertura de salud de las personas que pierden el empleo. Se debe tener en cuenta que para acceder al seguro de desempleo los trabajadores deben haber trabajado al menos seis meses en el último año. Algunas personas ocupadas en este momento no cumplen este requisito y no accederán al programa, perdiendo también el derecho a la asistencia mutual (incluyendo el de sus dependientes). Eso podría evitarse con disposiciones administrativas temporales para enfrentar la situación y evitar también la mayor carga sobre ASSE, que en la actualidad atiende aproximadamente al 40% de la población. También podría flexibilizarse el requisito de seis meses de trabajo en el en el último año, para garantizar tanto los ingresos del seguro de desempleo como la cobertura mutual.

(d) Otras temáticas específicas a ser abordadas. La estrategia de contención del virus implica que las personas enfermas o con riesgo de contagio, los niños y los adultos mayores permanezcan en sus hogares. Buena parte de estos grupos poblacionales requieren cuidados que recaerán en mayor medida sobre las mujeres, que a su vez podrían ver peligrar sus fuentes de trabajo tanto por tener empleos menos estables como por no poder cumplir con sus responsabilidades

¹⁴ Véase https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2019-10/Impuestos_y_transferencias_monetarias_dirigidas_a_ninos_y_adolescentes.pdf (último acceso: 21/03/2020).

laborales. Otra problemática no abordada refiere a la situación de los hogares que ven disminuidos sus ingresos por el detenimiento de la actividad económica, pero que igualmente deben enfrentar los pagos de consumos básicos (energía, comunicaciones, etc.), cuotas de hipoteca y alquileres. Esta problemática está siendo atendida muy lateralmente por las medidas del gobierno, aun cuando estos gastos constituyen una proporción muy relevante del presupuesto mensual de las familias. Otra problemática no abordada aquí refiere a las personas en situación de calle y privadas de libertad, que requieren también el diseño de medidas urgentes y específicas de apoyo. En ediciones futuras de esta serie se profundizará en estos aspectos.