

Documentos de Trabajo

CRISIS MUNDIAL Y ALCANCE DE LOS ODM EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: El caso de Uruguay¹

DT. 01/2011

Cecilia Llambí
cinve

Marzo 2011

Cinve
Av. Uruguay 1242, C.P. 11.100
Montevideo, Uruguay
ISSN: **1688-6186**

¹ Este trabajo fue desarrollado en el marco del Proyecto “Crisis Mundial y Alcance de los ODM en América Latina y el Caribe”, financiado por UNDP- UN-DESA y Banco Mundial, coordinado por Rob Vos y Marco Sánchez. Agradezco los valiosos comentarios y sugerencias de Silvia Laens, Martín Cicowiez y Marco Sánchez. Los errores que persistan son de mi responsabilidad.

Resumen

Antes del surgimiento de la crisis financiera mundial, la economía uruguaya mostraba una tendencia de crecimiento superior a su desempeño de largo plazo. A pesar de ello, el crecimiento económico y el gasto público asociado a éste no serían suficientes por sí solos para alcanzar el ODM referido a la completitud en tiempo de la educación primaria, ni tampoco el que se refiere a la disminución de la mortalidad de niños, aunque ciertamente ambos tendrían un avance muy significativo. No obstante, Uruguay estaría en condiciones de alcanzar los ODM referidos sin demasiado esfuerzo adicional, y sin que ello implique situaciones macroeconómicas inviables o riesgosas. Este resultado no varía sustancialmente en virtud de la crisis mundial. No obstante, ni el crecimiento económico previsto ni la estrategia de alcance de los referidos objetivos arrojan efectos de equilibrio general suficientes como para alcanzar las metas sobre pobreza. Por lo cual el país debería continuar implementando políticas específicas sobre el mercado de trabajo o directamente sobre los ingresos para alcanzar estas metas al 2015.

1. Introducción

Como todos los países pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas, Uruguay está comprometido con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En un trabajo anterior (Laens y Llambí, 2008) se analizó en qué medida eran alcanzables algunos de los ODM definidos por Naciones Unidas y, en caso de no serlo, cuánto debería aumentar el gasto público con esos fines y cuál sería la mejor opción de financiamiento del mismo. Los ODM considerados en ese trabajo fueron el ODM 1 (reducción de la pobreza y la indigencia), el ODM 2 (completitud de la educación primaria por todos los niños en la edad prevista), el ODM 4 (reducción de la mortalidad de niños menores de 5 años) y el ODM 7 (acceso de toda la población al agua potable y al servicio de saneamiento). El ODM 5 (referido a mortalidad materna) no se analiza en el caso uruguayo, debido a que la mortalidad materna ya ha alcanzado valores muy reducidos en el país.²

En ese trabajo se concluía que si la economía mantenía el ritmo de crecimiento promedio del período 1990-2005 (2.2% anual), los ODM referidos a la reducción de la pobreza y la indigencia, a la completitud en tiempo de la educación primaria y a la reducción de la mortalidad de niños menores de 5 años no se alcanzarían. El mantenimiento de ese ritmo de crecimiento económico sólo permitiría por sí mismo, cumplir los ODM relativos a la cobertura de agua potable y saneamiento para la población. El estudio concluía que para alcanzar los ODM 1, 2 y 4 sería necesario adoptar políticas específicas tendientes a ese fin. Estas políticas implicarían un gasto público adicional (corriente y de inversión) equivalente a entre 2,5% y 3,3% del PIB de cada año dependiendo de la fuente de financiamiento, en forma sostenida a lo largo del período 2005-2015. De acuerdo al análisis realizado en ese momento, las fuertes restricciones financieras existentes al comienzo de ese período

² Para 2008 la OMS estimaba en 27 por 100.000 nacimientos vivos la tasa de mortalidad materna en Uruguay (www.WHO.org).

hacían dudosamente viable la instrumentación de un aumento del gasto público de esa magnitud, teniendo en cuenta otras necesidades sociales acuciantes (como resultado de la crisis de 2002) y la rigidez existente para alterar la asignación del presupuesto público.

Entre 2004 y 2008, la situación económica en Uruguay cambió en forma importante, con un crecimiento económico promedio anual de 6,7%, que triplicó el promedio del período 1990-2005, tomado como referencia en el trabajo mencionado. En función de ello, se han registrado avances significativos en el logro de los objetivos referidos a completitud en tiempo en la educación primaria, reducción de la mortalidad de niños y reducción de la pobreza y la indigencia. Estos avances y el dinamismo de la economía aumentaban la confianza en alcanzar los ODM hacia 2015.

Sin embargo, la crisis económica y financiera mundial desatada en la segunda mitad de 2008 provocó una desaceleración del sostenido y pronunciado crecimiento económico, planteando una incertidumbre acerca del posible alcance de los ODM y, en particular, de aquellos considerados en el trabajo anterior. Surgen así un conjunto de preguntas: a) ¿cuánto afecta la crisis económica mundial el progreso hacia el cumplimiento de los ODM?; b) si se producen retrocesos, ¿cuánto deberá aumentar el gasto público para revertirlos?; c) ¿será posible obtener el financiamiento necesario para alcanzar las metas planteadas?; d) ¿el gasto público adicional estimulará la producción de modo de recuperar el dinamismo perdido?

Este trabajo procura responder esas preguntas para el caso de Uruguay, en el marco del proyecto regional “Crisis mundial y alcance de los ODM en América Latina y el Caribe”.³ Al igual que en Laens y Llambí (2008), este trabajo toma como base el modelo MAMS (MAquette for MDG Simulation), originalmente documentado en Lofgren (2004) y posteriormente detallado en su aplicación a los países de América Latina y el Caribe en

³ Este proyecto es auspiciado por el Buró Regional para América Latina y el Caribe del PNUD y por el Departamento de Asuntos Económicos y sociales de las Naciones Unidas (UN-DESA).

Lofgren y Díaz-Bonilla (2008). El MAMS es complementado con microsimulaciones para el tratamiento del ODM referido a pobreza e indigencia.

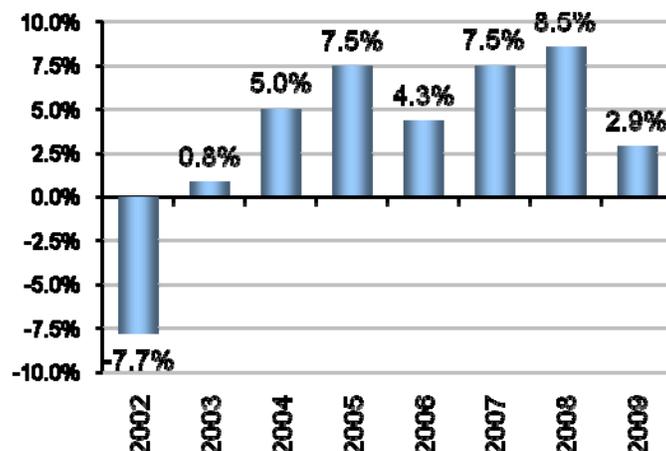
En la sección 2 se presenta una síntesis del impacto de la crisis mundial sobre las principales variables macroeconómicas de Uruguay, así como también las medidas adoptadas por el gobierno en respuesta a la crisis. En la sección 3 se especifica brevemente la metodología de análisis, los supuestos adoptados para la calibración y los cierres del modelo MAMS aplicado a Uruguay. También se analiza el grado de adecuación del escenario base en relación a la trayectoria conocida hasta 2008 de los ODM. En la sección 4 se presentan los escenarios simulados, mientras que en la sección 5 se analizan los resultados obtenidos en las distintas simulaciones. Se analiza la evolución hacia el cumplimiento de los ODM en un escenario pre-crisis y una vez considerados los efectos de ésta, tanto en una hipótesis de comportamiento procíclico de las políticas públicas como en la de un comportamiento anticíclico de las mismas. Se analiza también el costo de alcanzar los ODM en los diversos escenarios y los posibles efectos macroeconómicos de distintas opciones de financiamiento del gasto adicional. En la sección 6 se analizan los efectos sobre la pobreza y la desigualdad de ingresos que tendría la estrategia ODM, mediante microsimulaciones ligadas a los resultados del modelo MAMS. Finalmente, en la sección 7 se presentan las conclusiones del trabajo y las recomendaciones de política que sugiere.

2. La crisis en Uruguay y las respuestas de las políticas públicas

Durante los años siguientes a la profunda recesión de 2002, la economía uruguaya mostró una fuerte recuperación, creciendo el PIB a una tasa media de 6,7% anual entre 2004 y 2008. A partir de la crisis económica y financiera internacional desatada en la segunda mitad de 2008, se registró la primera caída del PIB en seis años (-2.9%) en el primer trimestre de 2009. Sin embargo, no se configuró un escenario estrictamente recesivo ya que durante el segundo trimestre de 2009 la economía volvió a recuperarse. Aun así, la

tasa de crecimiento del PIB se desaceleró significativamente en 2009 respecto al desempeño de los años anteriores (véase el Gráfico 1).

Gráfico 1. Uruguay: Tasa de crecimiento del PIB (% anual)



Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU).

Luego de la profundización de la crisis internacional, los pronósticos macroeconómicos sobre la evolución de la actividad, los precios y el crecimiento industrial en Argentina y Brasil (principales socios comerciales) fueron significativamente revisados a la baja. Dado que el crecimiento de la economía uruguaya está muy ligado al de las economías vecinas ello implicó, en aquel momento, modificaciones similares a la baja de las previsiones de crecimiento para 2009 y 2010, en particular para el sector manufacturero, donde existe un fuerte vínculo comercial con el área MERCOSUR. Efectivamente, el sector manufacturero experimentó una caída de la actividad de 3.8% en 2009, luego de seis años de un crecimiento sostenido, que promedió un 13% anual.

Los canales más relevantes por los que la crisis internacional se transmitió a la economía uruguaya se dividen en dos grandes grupos; los relacionados al sector real, básicamente a través del comercio exterior, y los asociados a los flujos de financiamiento externo. Respecto del primero, la crisis afectó negativamente a las exportaciones, vía la reducción de la demanda global y vía la caída de los precios de productos clave que conforman la

pauta exportadora uruguaya. En relación al segundo, la crisis se tradujo inmediatamente en una reversión de los flujos de inversión en cartera y luego en una caída de los flujos de inversión extranjera directa.

En parte como consecuencia de la caída cíclica, el déficit fiscal se expandió significativamente durante 2009. Mientras que las proyecciones antes de la crisis situaban el déficit fiscal de ese año en -0.4% del PIB, éste se situó finalmente en -2.1% del PIB. No obstante, ello no fue solamente consecuencia de una baja en los ingresos del gobierno derivada de la desaceleración económica, sino también de una respuesta anticíclica de la política fiscal. El consumo público creció 5% real en 2009, mientras que la inversión pública (básicamente en infraestructura) lo hizo en 20% en ese año (cuadro 1).

Cuadro 1 Uruguay: Producto Interno Bruto y Componentes del Gasto Final.
Variación real anual (%)

	2006	2007	2008	2009
Gasto de consumo final	5.9%	7.1%	8.1%	2.0%
Gasto de consumo final privado	5.8%	7.2%	8.4%	1.5%
Gasto de consumo final del gobierno	6.7%	6.5%	6.8%	5.2%
Formación bruta de capital fijo	17.4%	8.9%	18.7%	-4.0%
<i>Sector público</i>	20.2%	14.3%	17.4%	20.1%
<i>Sector privado</i>	16.6%	7.5%	19.1%	-10.7%
Exportaciones de bienes y servicios	3.2%	7.4%	10.1%	2.5%
(-) Importaciones de bienes y servicios	15.3%	5.7%	21.0%	-8.6%
Producto Interno Bruto	4.3%	7.5%	8.5%	2.9%

Fuente: BCU

El gobierno adoptó además algunas medidas específicas dirigidas a sectores seleccionados (beneficios impositivos dirigidos a proteger inversiones; créditos beneficiosos a sectores

exportadores, etc.), que tendieron a compensar restricciones de corto plazo provocadas por la crisis (véase CEPAL, 2009). No obstante, la medida fiscal más importante fue el crecimiento del consumo y la inversión pública señalados antes. En la práctica, y dado que la situación de endeudamiento público en relación al PIB había caído considerablemente en el período 2004-2008, el gobierno permitió un aumento del déficit fiscal, en lugar de realizar un recorte del gasto (que hubiera implicado una respuesta procíclica).

Como resultado tanto de factores externos (la gradual recuperación de los precios internacionales, reversión de los flujos de capitales, recuperación de las economías de la región) como internos (política fiscal anticíclica y flotación cambiaria) la crisis económica y financiera tuvo un impacto más moderado de lo esperado inicialmente, desacelerando el ritmo de crecimiento pero sin causar recesión. El moderado ajuste cíclico se tradujo en un muy reducido ajuste en el mercado laboral, donde se mantuvieron tasas de desempleo muy reducidas. A su vez, el nivel de demanda agregada se mantuvo sólido, como consecuencia fundamentalmente de la expansión del consumo y la inversión pública.

3. Metodología del análisis de impacto de la crisis sobre el alcance de los ODM

A efectos de analizar el impacto de la crisis sobre el alcance de los ODM se adoptó una metodología similar a la utilizada en Laens y Llambí (2008), presentada detalladamente en el capítulo 3 de Vos *et al* (2008). Se basa en la aplicación del modelo MAMS, complementado con microsimulaciones que permiten identificar los efectos de equilibrio general que el alcance de los ODM 2, 4 y 7 (educación, salud y agua y saneamiento) pueden tener sobre el ODM 1 (pobreza e indigencia).

En la medida en que existe nueva información, no disponible al momento de realizar dicho trabajo, se optó por recalibrar el modelo pero manteniendo como base el mismo año (2005). Asimismo, el transcurso del tiempo permitió contrastar los resultados que arroja el

modelo para el período 2005-2008, con los datos reales ya disponibles. Las tareas realizadas con este fin fueron las siguientes:

a) Re-calibración del modelo en base a una nueva Matriz de Contabilidad Social (MCS) que recoge la nueva base de las Cuentas Nacionales (CCNN) publicada por el Banco Central de Uruguay (BCU) a inicios de 2009. EL nuevo año base de las CCNN es el 2005, el último para el que se disponen cuadros de oferta y utilización (COU) y una matriz de insumo producto (IO). A partir de estos datos, el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (DECON, UDELAR) elaboró una MCS de base 2005. Los datos de dicha matriz se desagregaron de igual forma que se hizo en el estudio anterior de Laens y Llambí (2008); esto es, abriendo sectores relevantes (educación, salud, agua y saneamiento); factores productivos relevantes (factor trabajo dividido en cuatro segmentos) y agregando en pocos sectores las actividades privadas no relacionadas con los ODM.⁴

b) La tasa de desempleo en Uruguay ha bajado a mínimos históricos entre 2005 y 2009, alcanzando en este último año el 7,3% de la PEA (en 2005 se situaba en 11,8%). Por esa razón se redujo a 6% el nivel de desempleo mínimo para los tres segmentos de trabajadores de menor calificación y a 3% para el segmento de mayor calificación.⁵

A partir del modelo re-calibrado, se adoptaron los siguientes criterios como cierres del modelo:

- Para la cuenta **Ahorro–Inversión** se adoptó un cierre *investment driven*, al igual que en Laens y Llambí (2008). Para ello se fijó una trayectoria exógena del ratio de inversión privada/PIB de acuerdo a los valores efectivamente observados hasta 2009 y los proyectados para 2010-2015. También se fijó en forma exógena la

⁴ Al igual que en el trabajo anterior, el factor trabajo se desagregó en cuatro segmentos: hasta 8 años de educación formal (hasta primaria completa), de 9 a 11 años (ciclo básico medio completo), de 12 a 15 (bachillerato completo) y 16 años y más de educación formal (terciaria completa).

⁵ Asimismo se bajó el valor de la elasticidad del salario de reserva con respecto al consumo per cápita. De esta manera se logró una buena réplica de la evolución del desempleo hasta la fecha.

trayectoria del ratio inversión extranjera directa/PIB, dado que la misma tuvo un importante aumento en este último período.⁶ De esta forma se logró que la evolución de la inversión privada replicara adecuadamente la observada hasta 2009 según las CCNN.

- Para el **cierre de la cuenta del gobierno** se supuso que la variable que equilibra las cuentas fiscales es el endeudamiento externo. Este supuesto difiere del adoptado en Laens y Llambí (2008) en el cual los impuestos directos eran la variable que equilibraba las cuentas del gobierno. Este nuevo supuesto es más realista, dadas las trayectorias conocidas de las variables fiscales y de endeudamiento.
- El **cierre de los mercados de factores** es el mismo que el utilizado en dicho trabajo (desempleo endógeno para los distintos tipos de factor trabajo y pleno empleo para el factor capital).
- También se mantuvo el mismo cierre de la cuenta con el resto del mundo, manteniendo un tipo de cambio flexible.

La aplicación del modelo MAMS difiere de la que se realizó en Laens y Llambí (2008) en algunos supuestos adoptados con el fin de tomar en cuenta la información disponible más reciente sobre algunas variables clave:

- En cuanto al **gasto del gobierno**, se impusieron las trayectorias conocidas (hasta 2008) y previstas (2009-2015) para los componentes relacionados con los ODM (educación, salud y agua y saneamiento) y con otros gastos del gobierno. Para el gasto público en infraestructura se consideró una evolución similar a la del PIB hasta 2008, y se supuso que posteriormente sigue una trayectoria igual a la de los otros componentes del gasto público. Para el caso del gasto público en otros servicios, se supuso que mantiene el ratio sobre el PIB del año base. Finalmente, para las transferencias del gobierno a los hogares, también se impuso una trayectoria conocida hasta 2008 y prevista hasta el final del período.

⁶ Se diseñaron distintas trayectorias para el ratio de IED e Inversión privada en relación al PIB 2010-2015, según el escenario considerado, detallados en el capítulo siguiente.

- En cuanto a los componentes del **ingreso del gobierno** se consideraron exógenos las tasas impositivas (en los valores del año base) y los valores del endeudamiento doméstico. Para este último se impuso la trayectoria conocida (hasta 2008) y prevista para 2009-2015.
- Finalmente, se impuso la trayectoria conocida de crecimiento del PIB hasta 2008, y distintas trayectorias para el período comprendido entre 2009 y 2015, según los escenarios considerados que se detallan más adelante. En todos los escenarios se supuso que el crecimiento del PIB converge a partir de 2012 a la actual tasa estimada de crecimiento de largo plazo (3,5% anual).

En base a los supuestos mencionados, el modelo MAMS replica en forma razonable la trayectoria observada entre 2005 y 2008 de las principales variables macroeconómicas y de los ODM referidos a educación y salud (Cuadro 2). El ODM referido a pobreza e indigencia se aborda mediante las microsimulaciones, como se analiza en la sección 6.

Cuadro 2. Valor de los indicadores de alcance de los ODM 2 y 4. Modelo MAMS y valores observados

		2005	2008
ODM 2	MAMS	69.1	73.9
	Observado	69.1	72.5
	Diferencia		1.4
ODM4	MAMS	15.6	11.7
	Observado	15.6	12.3
	Diferencia		-0.6

4. Definición de escenarios simulados

Las simulaciones realizadas con el modelo MAMS se organizan en tres grupos:

- Simulaciones bajo los supuestos del escenario base pre-crisis.* Este grupo incluye, en primer lugar, la simulación del escenario base pre-crisis, en el que se impone la trayectoria conocida de crecimiento del PIB hasta 2008 y la prevista *antes* del estallido de la crisis. En segundo lugar, aquellas simulaciones que, basadas en este

escenario base, imponen el cumplimiento de las metas de cada uno de los ODM y de los ODM 2 y 4 en conjunto, bajo tres opciones de financiamiento del gasto adicional necesario (financiación mediante impuestos, mediante endeudamiento doméstico y mediante endeudamiento externo).

- b) *Simulaciones bajo los supuestos del escenario de crisis con política procíclica.* El grupo incluye, en primer lugar, la simulación de un escenario base de crisis, que considera la evolución del PIB que se preveía en el segundo semestre de 2008, y supone que el gasto público mantiene su participación en el PIB, es decir, tiene un carácter procíclico. En segundo lugar, las simulaciones que, sobre esta base, imponen el cumplimiento de los ODM en las tres opciones de financiamiento mencionadas en (a).
- c) *Simulaciones bajo los supuestos de crisis con política anticíclica.* Este grupo incluye, en primer lugar, la simulación de un escenario base de “crisis anticíclico” que toma en cuenta la evolución observada del PIB en 2009 y prevista para 2010 y los años siguientes, que, tal como se vio anteriormente, respondió a un comportamiento anticíclico del gasto público. En segundo lugar, se incluyen en este grupo las simulaciones que imponen el cumplimiento de los ODM sobre la base de este escenario de crisis anticíclico, en las tres modalidades de financiamiento mencionadas en (a). En tercer lugar, este grupo incluye las simulaciones que imponen el cumplimiento de los ODM sobre la base del escenario de crisis anticíclico, pero adicionando un aumento el gasto en infraestructura pública, a efectos de identificar el posible efecto de una política de este tipo en el gasto requerido para alcanzar los ODM y en el crecimiento del PIB.

La confección del primer grupo de simulaciones se basa en la dinámica de la economía tal como venía funcionando entre 2005 y 2008 y en las previsiones que se hacían hasta entonces en cuanto al crecimiento económico de largo plazo. La simulación del escenario base bajo estos supuestos tiene como objetivo mostrar cómo hubiera sido la evolución de

los ODM en caso de mantenerse la tendencia económica vigente en los primeros años del período considerado. En los escenarios de cumplimiento de los ODM se identifica cuánto hubiera sido el gasto público adicional necesario para alcanzarlos y la mejor opción para su financiamiento.

El segundo grupo de simulaciones pretende reflejar cómo se visualizaba en el segundo semestre de 2008 el impacto que la crisis internacional tendría sobre Uruguay, suponiendo que no hubiera habido respuesta de política. Sobre esa base, permite analizar cuál hubiera sido el impacto sobre los ODM de la crisis, de no haberse adoptado medidas anticíclicas y cuánto hubiera tenido que aumentar el gasto público para alcanzarlos. En realidad el impacto fue menor que el que se preveía en aquel momento y de hecho, como se señaló en la sección 2, la economía uruguaya no cayó en recesión.

El tercer grupo de simulaciones procura mostrar el impacto efectivo de la crisis internacional sobre el alcance de los ODM, en base a la trayectoria efectiva del PIB en 2009 y las previsiones para 2010 y años siguientes. El escenario base de crisis anticíclico tiene implícitos los efectos de la política anticíclica adoptada, así como también la evolución efectiva del gasto público durante 2009, de los precios y de la demanda internacional. Los escenarios de cumplimiento de los ODM en este grupo muestran el gasto adicional necesario para alcanzarlos (cuando éstos no se alcanzan en el escenario base) y sus opciones de financiamiento. Por último, en los escenarios donde se simula el cumplimiento de los ODM junto con un aumento adicional del gasto en infraestructura pública se procura mostrar los efectos macroeconómicos de una política de este tipo y sus posibles impactos sobre el costo de alcanzar los ODM.

El cuadro 3 presenta las trayectorias exógenas fijadas para las variables clave en los escenarios base (pre-crisis, crisis procíclico y crisis anticíclico). En los escenarios que simulan el cumplimiento de los ODM, el gasto público relacionado con ellos se vuelve endógeno y lo mismo sucede con el endeudamiento público doméstico cuando esa es la

opción de financiamiento. En las simulaciones donde a la política anticíclica adoptada se le agrega un aumento del gasto en infraestructura pública, éste aumenta 20% en 2009 y 10% en 2010. El resto de los años permanece igual que en el escenario base de crisis anticíclico.⁷

⁷ Las tasas de aumento del gasto en infraestructura pública corresponden a la efectivamente observada en 2009 y prevista en 2010.

Cuadro 3. Trayectorias exógenas de variables clave, según escenarios base.

	Observado			Supuesto			
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012-2015
Base pre crisis							
PIB (Var anual)	4.6	7.6	8.9	4.5	4.0	3.5	3.5
Gasto público (Var anual)							
Educación primaria	10.0	4.8	16.1	6.4	1.3	2.5	2.5
Salud	13.7	11.7	18.4	4.5	1.3	2.5	2.5
Agua y saneamiento	0.9	-2.0	4.4	4.5	2.5	2.5	2.5
Infraestructura pública	4.6	7.6	8.9	4.5	4.0	3.5	3.5
Endeu. púb. dom. (% PIB)	2.3	2.2	2.1	1.9	1.8	1.7	1.5
Inv. privada (% PIB)	14.6	14.6	14.9	15.2	15.5	15.8	16.6
IED (% PIB)	4.7	2.3	2.9	3.0	3.0	3.1	3.2
Base crisis procíclico							
PIB (Var anual)	4.6	7.6	8.9	0.7	1.2	2.5	3.5
Gasto público (Var anual)							
Educación primaria	10.0	4.8	16.1	0.7	1.2	2.5	3.5
Salud	13.7	11.7	18.4	0.7	1.2	2.5	3.5
Agua y saneamiento	0.9	-2.0	4.4	0.7	1.2	2.5	3.5
Infraestructura pública	4.6	7.6	8.9	0.7	1.2	2.5	3.5
Endeu. púb. dom. (% PIB)	2.3	2.2	2.1	1.9	1.8	1.7	1.5
Inv. privada (% PIB)	14.6	14.6	14.9	13.0	13.0	13.1	13.7
IED (% PIB)	4.7	2.3	2.9	2.6	2.6	2.6	2.7
Base crisis anticíclico							
PIB (Var anual)	4.6	7.6	8.9	2.9	6.5	4.0	3.5
Gasto público (Var anual)							
Educación primaria	10.0	4.8	16.1	5.0	5.0	4.0	3.5
Salud	13.7	11.7	18.4	5.0	5.0	4.0	3.5
Agua y saneamiento	0.9	-2.0	4.4	5.0	5.0	4.0	3.5
Infraestructura pública*	4.6	7.6	8.9	5.0	5.0	4.0	3.5
Endeu. púb. dom. (% PIB)	2.3	2.2	2.1	1.9	1.8	1.7	1.5
Inv. privada (% PIB)	14.6	14.6	14.9	13.0	13.0	13.6	13.7
IED (% PIB)	4.7	2.3	2.9	2.6	2.6	2.6	2.7

* En las simulaciones de cumplimiento de los ODM con aumento del gasto en infraestructura, se supone que la variación del mismo en 2009 es 20% y en 2010 es 10%. En los demás años se mantiene el supuesto del escenario base de crisis anticíclico.

5. Resultados

5.1 El escenario pre-crisis y el impacto de la crisis sobre el alcance de los ODM

En primer lugar se analizan los tres escenarios base, es decir, sin imponer el cumplimiento de los ODM. Se analiza la magnitud del crecimiento económico y de gasto público y el grado de alcance de los ODM referidos a educación, mortalidad de niños y agua potable y saneamiento en el escenario pre-crisis, en el escenario de crisis procíclico y en el escenario de crisis anticíclico.

- *Escenario base pre-crisis*

En el escenario base pre-crisis sólo se alcanzarían los ODM referidos a la cobertura del servicio de agua y saneamiento (Cuadro 4). En la medida en que ya en el año 2005 el valor de esos indicadores estaba muy próximo a la meta, en este caso era esperable el cumplimiento del ODM 7 en 2015.

Cuadro 4. Evolución de los indicadores de los ODM. Escenarios base sin crisis, con crisis y con crisis y aumento de infraestructura pública

	1990	Meta 2015	2005	Simulaciones a 2015		
				Pre- crisis	Crisis procíclico	Crisis anticíclico
ODM 2	69,4	94,1	69,1	91,3	90,2	92,5
ODM 4	23,6	7,9	15,6	9,6	9,9	9,0
ODM 7a	89,5	100,0	96,1	100,0	100,0	100,0
ODM 7b	85,2	100,0	93,1	100,0	100,0	100,0

Indicador del ODM 2: porcentaje de niños que cursan la educación primaria y la culminan en el tiempo previsto. Indicador del ODM 4: tasa de mortalidad de niños menores de 5 años por cada mil nacidos vivos. Indicador del ODM 7a: porcentaje de la población con acceso a una fuente mejorada de agua. Indicador del ODM 7b: porcentaje de la población con acceso a un servicio de saneamiento mejorado.

La situación es diferente en el caso de los ODM referidos a educación y mortalidad de niños, dado que los indicadores en 2005 señalaban una brecha importante a cubrir para alcanzar la meta. El ODM referido a la completitud en tiempo de la educación primaria

muestra una mejora sustancial en el escenario base pre-crisis (pasando de 69.1% en 2005 a 91,3% en 2015), pero este gran aumento no es suficiente para llegar a la meta de 94,1%. Lo mismo sucede con el ODM referido al descenso de la mortalidad de niños que retrocede desde 15,6%o en 2005 a 9,6%o en 2015. Esta cifra se aproxima a la meta, pero aún es insuficiente.

El avance en los indicadores de los ODM que se observa en el escenario base pre-crisis es consecuencia del ritmo de crecimiento (observado entre 2005-2008 y simulado a partir de 2009) que, en promedio se ubica en 4,7% anual en el período, y del crecimiento del consumo público, en particular el vinculado a los sectores educación y salud⁸ (Cuadro 5). El crecimiento económico simulado en el escenario base pre-crisis se trasunta en un aumento del salario real y el empleo de 3,8% y 2,4% anual, respectivamente, lo que redundo en un crecimiento del consumo privado. El stock total de deuda del sector público disminuiría en el período desde 82,8% del PIB en 2005 a 50,9% del PIB en 2015, lo que resulta una trayectoria consistente con lo observado y previsto acerca de la trayectoria real de la deuda pública.⁹

⁸ Entre 2005 y 2008 el gobierno aumentó considerablemente la prioridad fiscal del gasto en educación y salud, los cuales aumentaron más de 40% en términos reales.

⁹ La deuda pública total representó en 2009 52% del PIB.

Cuadro 5. Indicadores macroeconómicos reales en los escenarios base pre-crisis, crisis procíclico y crisis anticíclico (% de variación anual promedio 2005-2015)

	Pre-crisis	Crisis procíclico	Crisis anticíclico
Absorción	5.0	4.4	5.3
Consumo privado	4.9	4.7	5.6
Consumo de gobierno	3.9	3.5	4.6
Inversión fija – privada	7.6	4.8	5.8
Inversión fija – gobierno	0.6	1.2	2.6
Exportaciones	4.6	3.6	4.3
Importaciones	5.8	5.4	6.3
PIB precios de merc.	4.7	3.9	4.8
PIB costo de fact.	4.7	3.9	4.8
Empleo total de factores (índice)	4.2	3.8	4.0
Productividad total de factores (índice)	0.5	0.2	0.8
Tipo de cambio real (índice)	-5.7	-5.2	-5.3

Al considerar el detalle de las cuentas del gobierno, en el escenario base pre-crisis se observa que el total del gasto público disminuye casi 2 puntos porcentuales del PIB. El ratio gasto público/PIB pasa de 36,5% en 2005 a 34,7% en 2015, dado que el menor peso de la inversión, de las transferencias al sector privado y del pago de intereses al exterior más que compensan el aumento relativo del consumo de gobierno y del pago de intereses a los agentes domésticos (Cuadro 6). Del lado de los ingresos, en el escenario base pre-crisis la caída del peso relativo del gasto público tiene como contrapartida una caída del ratio endeudamiento/PIB, en parte compensada por un aumento relativo de los ingresos factoriales.

- *Escenario base de crisis procíclico*

El escenario de crisis procíclico afecta negativamente (aunque en forma leve) el logro de los ODM 2 y ODM 4 (véase nuevamente el cuadro 4). En educación, sin crisis el porcentaje de completitud llegaba a 91,3% mientras que con crisis se habría llegado a 90,2%. En

salud, sin crisis la tasa de mortalidad de niños llegaba a 9,6%, mientras que la crisis solo implicaría un retroceso hasta 9,9%. Los ODM 7 se cumplen aún con crisis.

Cuadro 6. Cuentas del Gobierno en 2005 y en 2015, según escenarios base (% del PIB nominal)

Indicador	2005	2015		
		Pre-crisis	Crisis procíclico	Crisis anticíclico
Ingresos				
Impuestos directos	14,9	14,7	14,8	14,7
Aranceles	0,6	0,6	0,6	0,6
Otros imp. Indirectos	12,7	12,4	12,3	12,2
Ingresos factoriales	4,2	4,8	4,7	4,7
Endeudamiento doméstico	3,2	2,1	2,1	2,1
Endeudamiento externo	1,0	0,2	1,4	1,8
Total	36,5	34,7	35,9	36,0
Gastos				
Consumo	18,0	20,1	20,1	20,8
Inversión fija	4,0	2,6	3,0	3,1
Transf. al sector privado	10,2	8,7	9,1	8,6
Pago de intereses domésticos	1,8	2,3	2,4	2,3
Pago de intereses al exterior	2,5	1,0	1,3	1,3
Total	36,5	34,7	35,9	36,0

Estas simulaciones muestran que el impacto de la crisis esperada sobre el alcance de los ODM habría sido muy menor, aún en el caso de que no hubiera habido una respuesta de políticas para contrarrestarla. Este efecto poco importante de la crisis que se esperaba sobre la evolución de los ODM no resulta sorprendente, por la reducida entidad que ella tendría en el caso uruguayo, como se señaló en la sección 2.¹⁰ Los Gráficos 2 y 3 muestran la evolución año a año de los ODM 2 y 4 en todos los escenarios base (sin imponer las metas). Allí se percibe con nitidez que a partir de 2009 la presencia de la crisis retrasaría el avance hacia las metas.

¹⁰ En realidad, según vimos en la sección 2 el impacto de la crisis fue aun menor que lo que se esperaba a fines de 2008, o sea que el escenario de crisis simulado sobreestima el efecto verdadero de la crisis sobre los ODM y sobre todas las variables macroeconómicas.

Gráfico 2. Evolución del ODM 2 en los escenarios base: pre-crisis, crisis procíclico y crisis anticíclico. Tasa de completitud en tiempo de primaria (en %)

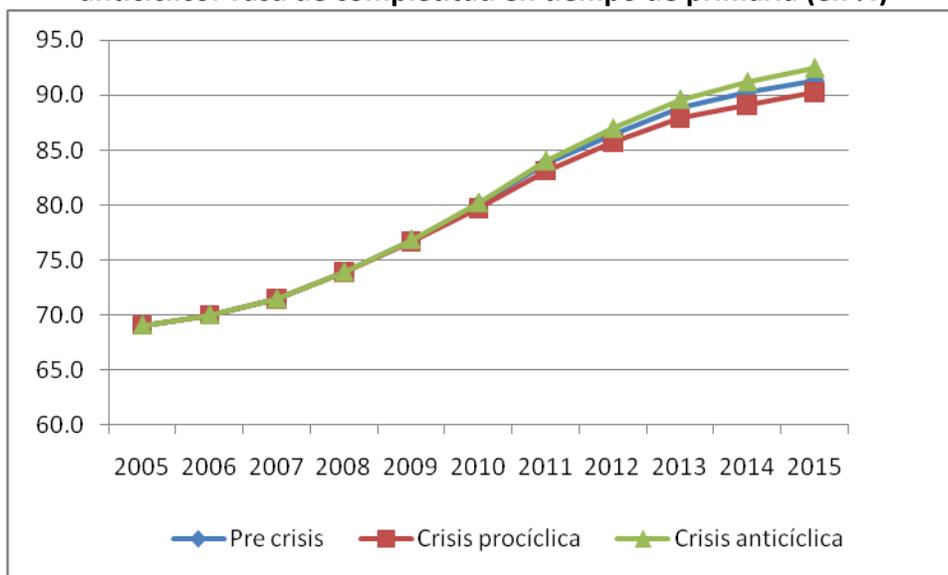
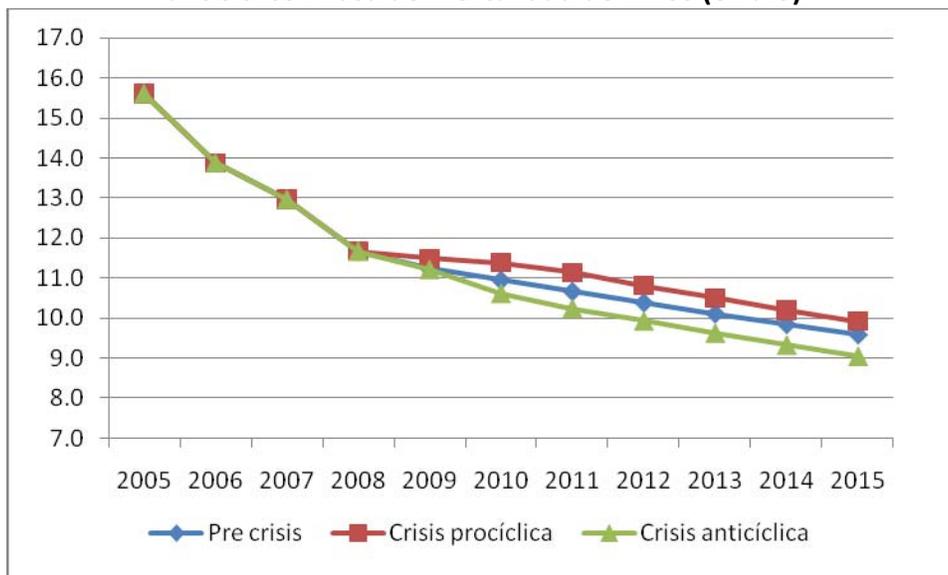


Gráfico 3. Evolución del ODM 4 en los escenarios base: pre-crisis, crisis procíclico y crisis anticíclico. Tasa de mortalidad de niños (en %)



De acuerdo a las trayectorias simuladas, la tasa de crecimiento económico promedio para el período 2005 – 2015 desciende de 4,7% acumulativo anual en el escenario pre-crisis hasta 3,9% anual en el escenario de crisis procíclico (véase el cuadro 5). Tanto el consumo privado como el consumo del gobierno crecen a una tasa menor en el escenario de crisis procíclico, al igual que la inversión pública.

El ajuste de la economía a un menor ritmo de crecimiento se efectúa a través del salario real, cuya tasa de crecimiento en el período 2005-2015 pasa de 3,8% anual en el escenario pre-crisis a 2,9% en el escenario de crisis procíclico. En cambio, prácticamente se mantiene la tasa de crecimiento del empleo.

En esta situación, el mayor peso relativo del gasto público se financia con un aumento del peso del endeudamiento externo (dado el supuesto adoptado para el cierre de las cuentas del gobierno), que pasa en 2015 de 0,2% del PIB en el escenario pre-crisis a 1,4% del PIB en el escenario de crisis procíclico (véase cuadro 6).

En el escenario pre crisis, como se mencionó antes, el peso del gasto público disminuye a lo largo del período, llegando en 2015 a casi 2 puntos porcentuales menos que en el año inicial. Sin embargo, al producirse la crisis y no adoptarse medidas anticíclicas, esa tendencia decreciente del gasto público en relación al PIB se modera.

- *Escenario de crisis anticíclico*

La situación de crisis cambia radicalmente si se adoptan medidas de carácter anticíclico. Como se señaló en la sección 2, la crisis en Uruguay tuvo un impacto mucho menor al que se esperaba en el segundo semestre de 2008. Su economía no cayó en recesión, sino que simplemente disminuyó su tasa de crecimiento en 2009. En parte esta evolución se explica por factores externos (demanda externa, precios internacionales), pero también es el resultado de políticas de carácter anticíclico, en particular, del aumento del gasto público.

Esta situación es la que se recoge en el escenario base de crisis anticíclico, cuyo efecto sobre los ODM 2 y 4 no sólo implica una mejora respecto al escenario de crisis procíclico, sino también respecto al escenario pre-crisis. Como se observa en el cuadro 4, tanto el ODM referido a la completitud de la educación primaria, como el relativo a la mortalidad

de niños, mejoran en este escenario, pasando de 91,3% y 9,6% en el escenario pre-crisis a 92,5% y 9%, respectivamente. Al igual que en los escenarios base pre-crisis y crisis procíclico, los ODM 7a y 7b se alcanzan durante el período.

Esta evolución favorable de los indicadores de los ODM de educación y salud responde se explica por el ritmo de crecimiento esperado para el período, a partir de los supuestos adoptados. Luego de la caída en la tasa de crecimiento del PIB en 2009, la economía se recupera de tal forma que el promedio de crecimiento del PIB pasa de 4,7% en el escenario pre-crisis a 4,8% en el escenario de crisis anticíclico. El salario real crece un 4% anual promedio en el período (lo que implica un aumento respecto al escenario pre-crisis), mientras que el empleo evoluciona a un ritmo similar al de dicho escenario. Conviene destacar que en 2009 el desempleo en la economía uruguaya estaba muy próximo al nivel de desempleo estructural.

La adopción de medidas anticíclicas tiene como resultado un aumento del peso del gasto público corriente y de la inversión pública en el PIB. Mientras en los escenarios pre-crisis y crisis procíclico, el gasto corriente representaba un 20,1% del PIB, en el de crisis anticíclico alcanza a 20,8%. Del mismo modo, la inversión pasa de 2,6% del PIB en el escenario pre-crisis a 3,1% del PIB en el de crisis anticíclico. Al igual que en el escenario de crisis procíclico, el financiamiento de este aumento del gasto público se logra mediante un aumento del endeudamiento externo, dado el supuesto de cierre del sector público adoptado en los escenarios base.

En definitiva, frente a la pregunta de cómo afecta la crisis internacional el cumplimiento de los ODM, los resultados obtenidos en la simulación de los escenarios base indican que su impacto no sería demasiado importante en el caso uruguayo. Los dos componentes del ODM 7 se alcanzan en todos los escenarios base y por lo tanto, la crisis no tiene efecto sobre su cumplimiento dentro del período que culmina en 2015.

Los ODM 2 y 4 sí se ven afectados por la crisis cuando ésta no recibe una respuesta de política de carácter anticíclico. Los indicadores de ambos ODM retroceden en el escenario base de crisis procíclico, pero su deterioro es muy reducido. Por el contrario, cuando la crisis se acompaña de una política de carácter anticíclico como la efectivamente adoptada, la evolución de los indicadores de los ODM 2 y 4 muestra una mejora, incluso frente al escenario pre-crisis. De todas formas, esta mejora no es suficiente para asegurar el cumplimiento de los mismos en 2015.

De acuerdo a estos resultados, en los escenarios que imponen el cumplimiento de los ODM en la próxima sección, sólo se consideran los ODM 2 y 4 por separado y conjuntamente. En cambio, no se toma en cuenta el ODM 7, dado que éste es alcanzable en todos los escenarios base.

5.2. El costo de alcanzar los ODM en escenarios alternativos

Al igual que en el estudio anterior (Laens y Llambí, 2008), el gasto público adicional requerido para alcanzar los ODM se obtiene de la diferencia entre el gasto de cada escenario de cumplimiento de los objetivos (con diferentes fuentes de financiamiento), con el del escenario base respectivo. El gasto público total requerido equivale a la suma del gasto de consumo y de inversión asociado a cada ODM considerado, en este caso educación primaria y salud. Como ya fue mencionado, el estudio anterior concluía que lograr las metas referidas a salud y educación primaria demandaría un gasto público adicional (de consumo y de inversión) entre 2,5% y 3,3% del PIB por año, respecto a la situación de base. No obstante, el crecimiento económico promedio anual verificado entre 2004 y 2008 superó largamente el crecimiento tendencial de la economía uruguaya tomado como referencia en el estudio mencionado. Asimismo, a partir de 2005 se definió una prioridad hacia el gasto público en educación y salud los cuales crecieron muy significativamente en dicho período. En función de ambos hechos, es esperable que las nuevas estimaciones del *gasto adicional al del escenario base* requerido para alcanzar los ODM para el mismo período (2005-2015) sean inferiores a las anteriormente estimadas.

Efectivamente, si la diferencia entre los escenarios de alcance de los ODM 2 y 4 y el escenario base se calcula como promedio anual para todo el período simulado (2005-2015), se obtiene que el gasto adicional requerido para alcanzar dichas metas sería de 1,2% a 1,3% promedio anual, considerando como base el escenario pre-crisis (véase primeras tres columnas del cuadro A 9).

No obstante, debe considerarse que parte del período de simulación ya ha transcurrido, y por tanto el cálculo del gasto adicional anual requerido para alcanzar los ODM debe realizarse tomando como referencia el período que resta por transcurrir (2010-2015). Para ello, debe tenerse en cuenta que el gasto requerido para alcanzar los ODM no se comporta de manera lineal, sino que se supone que es más costoso alcanzarlos cuando ya se está muy cerca de la meta.¹¹ Por ello, no resulta apropiado tomar el promedio del total de período simulado y re-escalarlo sobre la base de los últimos años del tramo.

A efectos de atenuar el sesgo que surge de este problema temporal, en este estudio se computa el gasto público adicional asociado al cumplimiento de los ODM como la suma de los promedios anuales de los períodos 2005-2009 (que puede incluir lo que se debió haber gastado y no se gastó o restar lo gastado por encima de lo requerido) y 2010-2015 (que incluye lo que debería gastarse adicionalmente); es decir, la suma de los paneles (b) y (c) del cuadro A.9 para los escenarios del cumplimiento de los ODM.¹²

En base a ello, en el escenario base pre-crisis, el gasto adicional anual requerido para alcanzar las metas de educación y salud (conjuntamente) rondaría entre 2,3% y 2,5% anual del PIB en el lapso de 6 años restante (2010-2015), dependiendo de la forma de

¹¹ Esto se debe a la modelización del alcance de los ODM mediante la función logística lo que supone que los requerimientos marginales en términos de gasto se hacen cada vez mayores a medida que se está más cerca de la meta.

¹² Se está suponiendo que el *timing* del gasto puede diferir al estimado mediante la imposición de la función logística en el MAMS.

financiamiento.¹³ El logro de la meta para el ODM 2 requeriría un aumento del gasto total (de consumo y de inversión) equivalente a 0,8% ó 0,9% del PIB anual en comparación con el escenario base pre-crisis, según las opciones de financiamiento (Cuadro 7). En tanto, la meta referida a salud requeriría un gasto adicional de entre 1,4% y 1,6% anual entre 2010 y 2015, comparado con el escenario base.

Cuadro 7. Gasto público adicional anual requerido entre 2010 y 2015 para alcanzar los ODM con diferentes fuentes de financiamiento según los escenarios simulados (% del PIB)

	Impuestos	Endeud. ext.	Endeud. dom.	Impuestos	Endeud. ext.	Endeud. dom.
	Escenario pre crisis			Escenario crisis procíclico		
Educación						
- Gasto corriente	0.6	0.5	0.5	0.8	0.8	0.8
- Inversión	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Salud						
- Gasto corriente	1.2	1.1	1.0	2.0	1.7	1.7
- Inversión	0.4	0.3	0.4	0.6	0.5	0.5
Total						
- Gasto corriente	1.8	1.6	1.6	2.8	2.5	2.5
- Inversión	0.7	0.7	0.7	0.9	0.8	0.8
	Escenario crisis anticíclica			Escenario crisis anticíclica + inf		
Educación						
- Gasto corriente	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
- Inversión	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Salud						
- Gasto corriente	0.9	0.8	0.8	0.6	0.5	0.5
- Inversión	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
Total						
- Gasto corriente	1.3	1.2	1.2	1.0	0.8	0.8
- Inversión	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4
Infraestructura	0.0	0.0	0.0	0.9	0.9	0.9
- Gasto corriente						
- Inversión	-0.1	-0.1	-0.1	1.2	1.2	1.3

La imposición simultánea de las metas referidas al ODM 2 y 4 no afecta el gasto total en educación y salud que se necesita para alcanzarlas por separado. Ello se debe, en parte, a que no habría sinergias significativas entre el alcance de uno y otro objetivo. No obstante,

¹³ Nótese que el gasto promedio anual estimado de esta manera es levemente superior al que surge de linealizar el promedio del período 2005-2015 en 6 años (entre 2% y 2.2% del PIB)

el alcance del ODM 4 induciría a una presión al alza sobre los salarios de los más calificados, sobre el final del período de análisis, en un contexto de bajo desempleo, como es el caso uruguayo. Si bien ello no afecta sustantivamente el costo de alcance del ODM 2 (que también es intensivo en trabajo calificado) podría inducir a un alza de costos unitarios en el sector educativo también, en el futuro.

Cuando se consideran los efectos de la crisis y se supone que la política de gasto público actúa en forma procíclica, el gasto total adicional en educación primaria debería alcanzar un 1,1% del PIB por año entre 2010 y 2015, en lugar del 0,8% anual que correspondería a lo requerido en el escenario previo a la crisis. Esto significa que la consecuencia de la crisis sería un aumento del requerimiento del gasto en educación primaria de 0,3 puntos porcentuales del PIB por encima de lo que se hubiera necesitado en caso de imponerse el ODM2 sobre las tendencias macroeconómicas reflejadas en el escenario de base pre-crisis. Se observa que, en el caso de la meta referida a educación primaria, el impacto de la crisis acompañada de una política procíclica hubiera sido moderado. Ello es consecuencia de que el alcance de la meta hacia el ODM 2 implica una inversión sustantiva fundamentalmente en los primeros años del lapso considerado, y no en los últimos.¹⁴ Debido a que el gasto en educación efectivamente creció de forma importante en el lapso pre-crisis, el requerimiento adicional para el período posterior es, efectivamente menor, y por tanto la magnitud del cambio debido a la crisis resulta moderada.

En cuanto al ODM4, el requerimiento de gasto adicional una vez considerados los efectos de la crisis se sitúa entre 2,2 y 2,6 puntos adicionales del PIB anual entre 2010 y 2015, En este caso, si la crisis hubiera estado acompañada por una política procíclica del consumo público, ello hubiera implicado un aumento sustantivo del gasto requerido en salud en proporción al PIB en el último lapso del período considerado. A diferencia del caso del

¹⁴ Esto supone que la mayor parte del esfuerzo de inversión faltante en infraestructura, equipamiento, horas docentes, etc, debe realizarse antes de que la generación que egresa en 2015 ingrese a la educación pública.

ODM 2, el costo del alcance del ODM 4 es creciente a medida que se acerca a la meta, y por tanto, los años próximos a 2015 son los de mayor requerimiento de gasto. Así, se estima que la crisis acompañada de una política procíclica hubiera aumentado el requerimiento de gasto en salud entre 0,8% y 1% del PIB más que en el escenario pre-crisis.

En el escenario base donde la crisis es contrarrestada por una política anticíclica de aumento del gasto público se simula un crecimiento del consumo público de 5% en 2009 y 2010 para luego converger a la tasa de crecimiento de largo plazo del PIB entre 2012 y 2015. Bajo este escenario, el requerimiento adicional de gasto para alcanzar el ODM 2 sería de 0,6% del PIB anual entre 2010 y 2015. En tanto, para lograr el alcance del ODM 4 se requeriría un incremento adicional de entre 1,1% y 1,2% del PIB. Este resultado indica que el crecimiento efectivo del PIB *luego* de la crisis y la política de crecimiento del gasto *durante* la crisis reducirían el requerimiento de gasto adicional a prácticamente la mitad de los puntos del PIB requeridos en el escenario de crisis con una política procíclica.

Tomando como base el escenario de crisis y política anticíclica, se simuló también el alcance de los ODM 2 y 4 conjuntamente con un aumento adicional del gasto en infraestructura pública no relacionada con los ODM. Este gasto reforzaría la política anticíclica llevada a cabo a través del consumo público, y es consistente con la política efectivamente aplicada en Uruguay en 2009-2010. El gasto en infraestructura pública tiene un efecto directo sobre el alcance de los ODM (en particular el referido a la mortalidad de niños), pero también un efecto indirecto a través de su incidencia sobre la productividad total de factores y por tanto, sobre el crecimiento del PIB.

Puede observarse que el incremento del gasto en infraestructura alivia moderadamente los requerimientos de gasto adicionales en salud para alcanzar la meta del ODM 4 (entre 0,3% y 0,4% menos del PIB anual), mientras que tiene un efecto leve sobre los requerimientos de gasto adicional en educación primaria, implicando una reducción de

0,1% del PIB anual en comparación con el escenario de cumplimiento de las metas sin el aumento adicional del gasto en infraestructura (véase cuadro 7). En total, los requerimientos de gasto adicional en educación primaria y salud se reducirían entre 0,3% y 0,5% del PIB anual en este escenario.

El incremento del gasto en infraestructura pública que se simuló representa un 2,1% ó 2,2% del PIB en promedio anual en el período 2010-2015 (véase el Cuadro 7). Se observa que ese incremento simulado de gasto en infraestructura es bastante superior a la reducción del gasto requerido para alcanzar los ODM 2 y 4 en comparación con el escenario de crisis con política anticíclica pero sin aumento del gasto en infraestructura. En consecuencia, desde el punto de vista estricto del alcance de los ODM no se justificaría una política de aumento adicional del gasto en infraestructura, puesto que éste no redundaría en una disminución sustancial del gasto necesario para alcanzarlos. Cabe, sin embargo, la posibilidad de que el aumento del gasto en infraestructura tenga un efecto dinamizador de la economía, aspecto que se analiza más adelante.

5.3. Estrategias viables de financiamiento y disyuntivas macroeconómicas

El cuadro 7 muestra que el esfuerzo de gasto público necesario para alcanzar las metas varía muy poco según el tipo de financiamiento del gasto adicional necesario. Se encuentra que la opción de financiamiento mediante endeudamiento externo sería levemente menos costosa, en tanto que el financiamiento mediante impuestos tiende a presentar los mayores costos. No obstante, para evaluar las distintas opciones debe analizarse el eventual costo en términos de puntos de crecimiento del PIB y su viabilidad en términos de carga tributaria y deuda pública global que implica cada alternativa.

En términos de puntos de crecimiento económico global, el alcance simultáneo de las metas de educación y salud es siempre más costoso en la alternativa de financiamiento mediante endeudamiento doméstico (véase cuadro 8). En un escenario de crisis seguido

de una política procíclica del gasto público, el financiamiento del gasto adicional para alcanzar los ODM 2 y 4 conjuntamente mediante endeudamiento doméstico reduciría en 1,1 puntos porcentuales la tasa anual de crecimiento del PIB (la tasa de crecimiento anual media del PIB pasaría de 3,9% en el escenario de base a 2,8% en el de alcance de las metas). En el escenario más próximo al real, en que la crisis es seguida de una política anticíclica del consumo público, de todas maneras el financiamiento mediante endeudamiento doméstico del gasto adicional requerido para alcanzar los ODM 2 y 4 tiene un costo en términos de crecimiento del PIB, del orden de 0,3 pp. por año. Ello se vincula a que un aumento de la presión sobre el mercado doméstico disminuye los recursos para la inversión privada, provocando un efecto de *crowding out* de inversión, con consecuencias negativas sobre el crecimiento de la actividad económica.

Cuadro 8 Crecimiento anual promedio del PIB, en escenario base y de alcance de los ODM 2 y 4, según escenarios y distintas opciones de financiamiento

Escenarios	Base	Impuestos	Endeudamiento externo	Endeudamiento domestic
Pre crisis	4.7	4.4	4.4	4.0
Crisis procíclica	3.9	3.4	3.5	2.8
Crisis anticíclica	4.8	4.6	4.6	4.5
Crisis anticíclica e infraestructura	4.8	4.7	4.7	4.3

Cabe mencionar que el alcance de los ODM mediante todas las alternativas de financiamiento tiene algún costo en términos de puntos de crecimiento económico. El financiamiento mediante impuestos implica un menor ingreso disponible para las familias y una reducción del consumo privado. En tanto, el financiamiento mediante endeudamiento externo implica un incremento de la entrada de capital del exterior, lo cual provoca una mayor caída del tipo de cambio real, y por tanto un crecimiento menor de las exportaciones, afectando levemente de esta manera el crecimiento económico global. Estas dos opciones, no obstante, implicarían un costo menor en términos de pérdida de dinamismo económico que la opción de endeudamiento doméstico, que se

traduciría en una significativa desaceleración (o incluso caída en el escenario de crisis procíclico) de la inversión privada.

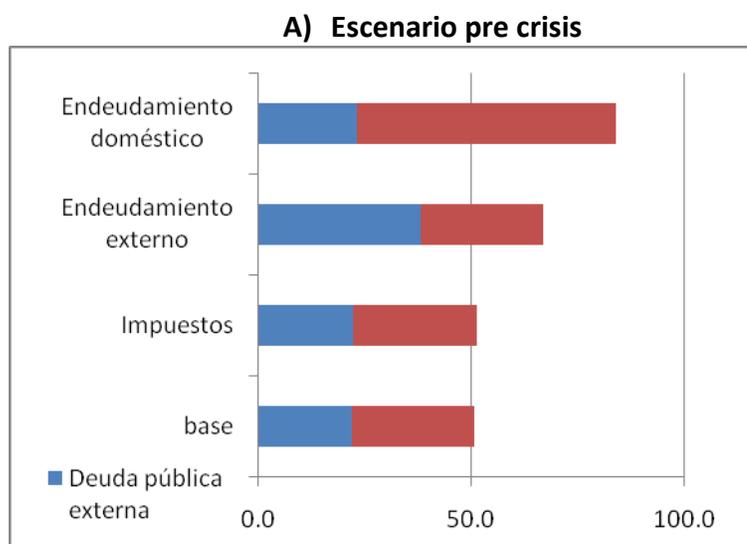
En cuanto al nivel de endeudamiento, cabe recordar que la deuda pública alcanzaba en el año base (2005) a 82,8% del PIB (58,8% la deuda externa y 24% la doméstica). En ese entonces el país aun enfrentaba severas restricciones al endeudamiento, luego de la profunda crisis de 2002. El fuerte crecimiento económico posterior a 2005 y los esfuerzos por reducir el peso de la deuda lograron que ésta se redujera a 52% del PIB en 2009, lo que sitúa al país en un punto de partida indudablemente mejor que al momento de realización del trabajo anterior (Laens y Llambí, 2008). Con los supuestos de crecimiento del PIB y del gasto público realizados para generar los escenarios base, la deuda pública alcanzaría en 2015 entre 50% y 60% del PIB, dependiendo del escenario de crisis y de política de gasto considerado (véase gráfico 6, paneles A-D). En todos los casos, el escenario de base implica una caída del *stock* de deuda pública respecto a la elevada cifra de 2005.

El alcance de los ODM 2 y 4 implicaría un aumento significativo del *stock* de deuda en relación al PIB si la opción de financiamiento fuera mediante endeudamiento doméstico. De adoptarse esa alternativa, la deuda global del sector público alcanzaría a cerca de 70% del PIB en el caso más optimista (crisis acompañada de política anticíclica del consumo público) y a más de 100% del PIB en un escenario de crisis en la que el consumo público actúa de manera procíclica (véase gráfico 6 A-D). Ello ocurre debido a la desaceleración del crecimiento económico que provoca el efecto de *crowding out* de la inversión, debido a la extracción de recursos del mercado doméstico. En estas condiciones, el *stock* de deuda alcanzaría niveles que, en los escenarios más pesimistas tornan inviable esta opción de financiamiento.

La opción de endeudarse con el exterior se presenta como una mejor alternativa. Bajo esta opción, en el escenario pre-crisis y en el de crisis acompañado de una política

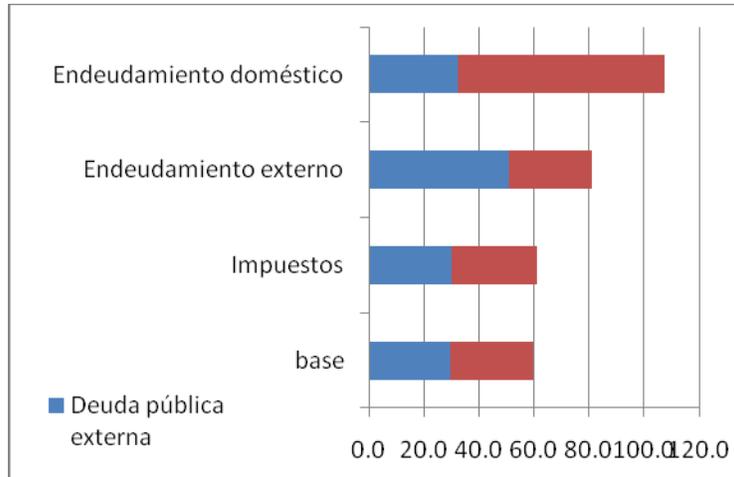
anticíclica la deuda pública total terminaría situándose en 66% o 67% del PIB. En el escenario más pesimista, en el que la crisis hubiera sido acompañada de una política procíclica del gasto público, la deuda pública total alcanzaría a 81% del PIB. Si bien esta última cifra es alta, resulta muy inferior a la que se alcanzaría en este escenario bajo la opción de endeudamiento doméstico (107% del PIB). Ello se debe a dos factores. Por un lado, como ya fue mencionado, el costo en términos de puntos de crecimiento económico es menor bajo la opción de financiamiento mediante endeudamiento externo. Por otro, la mayor apreciación del tipo de cambio que genera la entrada de capital del exterior aumenta el valor del PIB medido en dólares y disminuye el ratio de deuda en relación al PIB.¹⁵

Gráfico 6. Deuda externa e interna del gobierno acumulada al 2015 en los escenarios base y de alcance simultáneo de los ODM 2 y 4 según opciones de financiamiento. (Porcentaje del PIB)

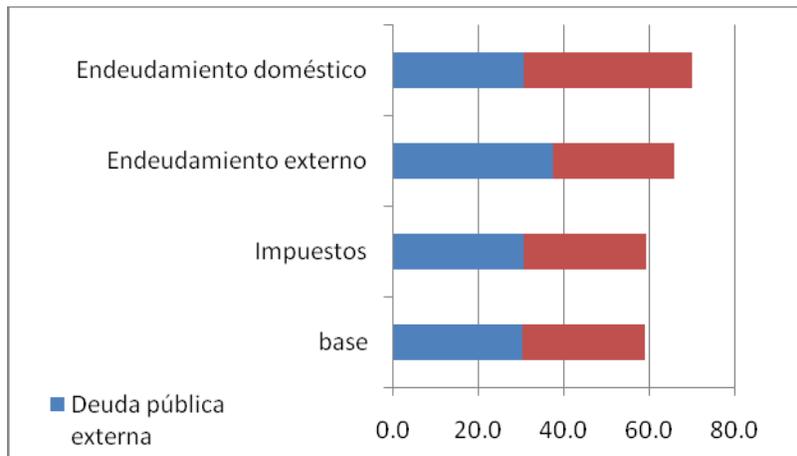


¹⁵No obstante, si se considerara esta apreciación cambiaria como un efecto puramente transitorio, las autoridades podrían adoptar medidas tendientes a contrarrestar este efecto.

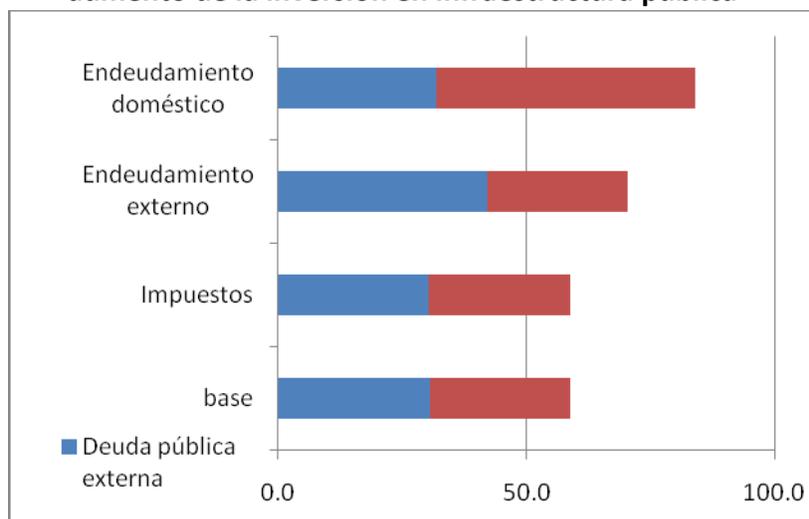
B) Escenario de crisis con política procíclica del gasto público



C) Escenario de crisis con política anticíclica del consumo público



D) Escenario de crisis con política anticíclica del consumo público y aumento de la inversión en infraestructura pública



Finalmente, una tercera opción aquí analizada es la alternativa de financiar el gasto público adicional aumentando la carga tributaria. A los efectos del análisis, el procedimiento realizado fue similar al efectuado para el análisis de gasto público adicional. Se computaron los puntos adicionales (o por exceso) de impuestos en relación al PIB requeridos en el período 2005- 2009 y en el período 2010- 2015. La suma de ambos representa los puntos adicionales de carga tributaria en relación al PIB que deberían alcanzarse a los efectos de financiar el alcance de los ODM entre 2010 y 2015. Los resultados se presentan en el cuadro 9.

Cuadro 9. Ingreso tributario adicional respecto al escenario base en los escenarios simulados de cumplimiento de los ODM, financiado a través de impuestos (% PIB)

	2005-2009 (a)	2010-2015 (b)	(a) + (b)
Pre crisis	-0.07	3.26	3.19
Crisis prociclico	-0.39	4.65	4.26
Crisis anticiclico	-0.56	1.70	1.13
Crisis anticiclico + inf.	0.13	2.30	2.43

Puede apreciarse que los ingresos tributarios del período 2005-2009 habrían financiado con alguna holgura el gasto requerido para alcanzar los ODM 2 y 4. No obstante, el

requerimiento adicional se da justamente en el período que resta por transcurrir, debido fundamentalmente a los mayores requerimientos de gasto en salud. En el escenario más pesimista, la carga tributaria debería aumentar promedialmente en 4,3% del PIB. No obstante, si consideramos un escenario más cercano al actual (crisis con política anticíclica), los ingresos tributarios deberían aumentar en 1,1% del PIB, situación que sería perfectamente viable. Si además de la política anticíclica a través del consumo se aumentara el gasto en infraestructura pública, el aumento requerido de ingresos tributarios en relación al PIB se estima en 2,4%, lo que también se considera viable, aunque en vista de los resultados analizados en la sección anterior, cuestionan la conveniencia de una política de este tipo.

5.4. Gasto público y estímulo a la actividad económica

Como ya fue mencionado anteriormente, el gasto público adicional vinculado a los ODM no tendría un efecto de estímulo a la actividad económica en el plazo analizado. Más bien, las estimaciones aquí realizadas indican que el crecimiento económico podría verse afectado por las consecuencias relativas a las distintas opciones de financiamiento del gasto adicional. Si el financiamiento es mediante endeudamiento externo, la caída del tipo de cambio real y el deterioro del crecimiento exportador tendrían consecuencias negativas sobre el crecimiento. Si se opta por el endeudamiento doméstico, el desplazamiento de la inversión privada también desaceleraría el crecimiento. Finalmente, el financiamiento mediante impuestos tendría un efecto negativo sobre el consumo privado, y por esta vía, sobre la actividad. En todo caso, el logro de los ODM podría redundar en una ganancia de productividad, pero en un plazo mayor al aquí analizado.

No obstante, la estrategia de contrarrestar la desaceleración económica provocada por la crisis mediante el aumento del gasto en infraestructura pública no directamente vinculada a los ODM (comunicaciones, electricidad, etc.) podría incidir positivamente sobre el crecimiento económico, no solamente por la vía del aumento de la demanda sino también

debido a un efecto sobre la oferta, en la medida en que el gasto en infraestructura afecta directamente la productividad total de los factores.

Volviendo al cuadro 8, éste muestra resumidamente el crecimiento anual del PIB en los escenarios de base y de alcance de los ODM 2 y 4, según escenarios y opciones de financiamiento del gasto adicional. Las tres primeras filas ilustran lo comentado anteriormente, sobre el efecto levemente negativo sobre el crecimiento económico de la política de alcance de los ODM. Si comparamos las dos últimas filas (crisis con política anticíclica y crisis con política anticíclica y aumento del gasto en infraestructura) se puede apreciar el efecto sobre el crecimiento del aumento del gasto en infraestructura simulado. Puede apreciarse que la trayectoria simulada de aumento del gasto en infraestructura entre 2010 y 2011 (20% y 10% respectivamente) conduce a un muy modesto aumento del crecimiento del PIB anual en los escenarios de financiamiento mediante impuestos o mediante endeudamiento externo. Efectivamente, el incremento de la tasa de crecimiento del PIB es de una décima de punto porcentual por año (la tasa de crecimiento del PIB pasa de 4,6% a 4,7% anual en estos escenarios). En el caso de la opción de financiamiento mediante endeudamiento doméstico, el incremento del gasto en infraestructura tendría un efecto negativo sobre el crecimiento, dado que presionaría aun más el ahorro doméstico con el consiguiente desplazamiento de la inversión privada.

6. El impacto de la estrategia ODM sobre la pobreza y la desigualdad

Además de la meta mundial del milenio referida a pobreza, que plantea la reducción a la mitad del porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar diario (ODM 1), Uruguay se ha planteado como meta país erradicar la indigencia o pobreza extrema y reducir a la mitad el porcentaje de personas bajo la línea nacional de pobreza.¹⁶

La incidencia de la pobreza en Uruguay aumentó a partir de mediados de los noventa, y su crecimiento se agudizó fuertemente durante la severa crisis económica y financiera que sufrió el país en 2002, cuando los salarios perdieron más de un 20% en términos reales y la tasa de desempleo llegó a su máximo histórico.¹⁷ En 2004, la incidencia de la pobreza de acuerdo a la línea oficial 2002 alcanzó un pico de 32,6% de la población urbana, en tanto que la pobreza extrema llegó al 3,9% de la población. A partir de 2005 y hasta la fecha los indicadores de pobreza se redujeron, como resultado de la fuerte recuperación económica, el pronunciado aumento del empleo y los salarios y la expansión de programas focalizados de transferencias monetarias.¹⁸ En 2008, la incidencia de la pobreza se situó en 22,1%, mientras que la pobreza extrema alcanzó a 2,4% de la población. Si bien ello constituye un avance respecto de la situación de 1990, aun resta una brecha importante para lograr la meta planteada (véase cuadro 13).

El modelo MAMS utilizado no asocia ningún gasto público en particular con la meta referida a pobreza. No obstante, resulta de interés examinar si existen efectos de

¹⁶ Los objetivos específicos para Uruguay fueron establecidos a partir de PNUD (2003), de la realización de talleres de discusión con autoridades del gobierno y de mesas de diálogo sobre los distintos temas en octubre y noviembre de 2003.

¹⁷ 19,8% en el trimestre setiembre-noviembre de 2002.

¹⁸ Entre 2005 y 2007 se implementó el *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)*, esencialmente un programa de transferencias monetarias condicionadas destinadas a los hogares de más bajos recursos, con el fin de paliar situaciones de mayor privación generadas luego de la crisis económica por la que atravesó el país. A partir de 2008 en adelante, se puso en funcionamiento el Plan de Equidad, el cual entre otras medidas amplió considerablemente el monto de la transferencia *Asignaciones Familiares* a niños y adolescentes de hogares de más bajos recursos.

equilibrio general que incidan sobre el alcance del ODM referido a pobreza bajo los escenarios base simulados, y si existen efectos de equilibrio general adicionales que afecten en alguna medida el alcance de esta meta cuando se procuran alcanzar el resto de los ODM.

No obstante, las simulaciones con el modelo MAMS proveen resultados agregados de empleo y remuneraciones, pero no permiten obtener estimaciones de la incidencia de la pobreza utilizando información de toda la distribución del ingreso. Para simular los efectos sobre la pobreza y desigualdad utilizamos la metodología de microsimulaciones presentada en Vos y Sánchez (2010). Básicamente, consiste en imponer la estructura del mercado laboral que surge de los resultados de las simulaciones del modelo MAMS sobre los microdatos de las encuestas de hogares, para luego obtener los indicadores de pobreza y de distribución del ingreso que corresponden a esa nueva estructura simulada, bajo el supuesto de que no hay efectos adicionales de retroalimentación. La metodología asume que los “cambios de estado” pueden aproximarse mediante la repetición de un procedimiento de selección aleatoria, en el marco de una estructura de mercado laboral segmentado.

Las variables que definen la estructura del mercado de trabajo en este caso son: la tasa de desempleo (U) de los diferentes grupos de población en edad de trabajar definidos de acuerdo con el nivel de calificación; la estructura del empleo según sector de actividad (S); las remuneraciones relativas según calificación ($W1$); el nivel de remuneración promedio de la economía ($W2$) y la composición de la población ocupada por nivel de calificación (M). Los efectos se simulan de manera acumulativa, de modo que el efecto de cada parámetro se agrega a la base de datos contrafáctica que resulta de haber simulado el efecto anterior. Los sectores de actividad fueron agregados en seis: sector primario, manufacturero, construcción, educación, salud y resto de los servicios.

Se utilizó como base de las microsimulaciones la última Encuesta de Hogares disponible a la fecha de inicio del estudio, correspondiente al año 2008.¹⁹ Los cambios del mercado laboral del MAMS se le imputan a la encuesta como desviaciones porcentuales. Se supone que en el lapso analizado no hay cambios en la estructura demográfica.

El cuadro 10 muestra los resultados de las microsimulaciones correspondientes los tres escenarios base y los respectivos escenarios de alcance simultáneo de los ODM 2 y 4. A modo de síntesis, se presentan los indicadores de pobreza y desigualdad al año 2015 una vez simulados todos los efectos (U, S, W1, W2 y M) de manera acumulativa.

En primer lugar, puede observarse que la meta mundial de reducción a la mitad de las personas bajo la línea de un dólar diario ya se alcanzó en 2008 y ello no se ve afectado ni por la crisis ni por las estrategias de alcance del resto de los ODM. No obstante, no sucede lo mismo con el resto de las metas sobre pobreza, que son las relevantes para Uruguay.

Bajo las condiciones del escenario base pre crisis se observa una leve reducción de la incidencia de la pobreza moderada, mientras que la pobreza extrema y la referida a la línea de dos dólares diarios se mantienen prácticamente estables. Obviamente, ello no resulta suficiente para alcanzar las metas. La pobreza moderada se reduciría unos 2 puntos porcentuales respecto del valor de 2008, y se estaría aun lejos de la meta de 14,9%. En definitiva, aun si Uruguay creciera a su tasa de largo plazo en los próximos años y mantuviera las tasas de crecimiento previstas de gasto público previo a la crisis, no se lograría cumplir con el objetivo referido a pobreza moderada, ni tampoco con el de pobreza extrema ni el referido a la línea de dos dólares diarios.

¹⁹ Se prefirió utilizar el último valor conocido sobre pobreza y desigualdad (2008), en lugar de tomar el referente al año base del modelo MAMS (2005). Ello supone que se toma la estructura del mercado laboral de 2008 como punto de partida sobre la cual simulamos las desviaciones que surgen del MAMS.

CRISIS MUNDIAL Y ALCANCE DE LOS ODM EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: El caso de Uruguay

Cuadro 10. Incidencia de la pobreza y coeficiente de Gini. Año 2008 y 2015, según escenarios y simulaciones.

	2008	2015				Meta
		Base	Alcance de ODM 2 y 4			
			Impuesto	Endeud. Ext.	Endeud. Dom.	
Escenario pre crisis						
Pobreza - 1 dólar diario	0.2	0.18	0.17	0.18	0.19	0.2
Pobreza - 2 dólares diarios	1.8	1.74	1.75	1.74	1.81	1.3
Pobreza moderada 1/	22.1	20.00	20.43	20.05	20.85	14.9
Pobreza extrema 1/	2.4	2.22	2.28	2.26	2.32	0.0
GINI - Ingreso per cápita	0.442	0.438	0.440	0.440	0.441	-----
Escenario crisis procíclico						
Pobreza - 1 dólar diario	0.2	0.18	0.18	0.18	0.20	0.2
Pobreza - 2 dólares diarios	1.8	1.74	1.77	1.74	1.87	1.3
Pobreza moderada 1/	22.1	20.06	20.60	20.11	21.83	14.9
Pobreza extrema 1/	2.4	2.26	2.29	2.26	2.45	0.0
GINI - Ingreso per cápita	0.442	0.437	0.440	0.439	0.443	-----
Escenario crisis anticíclico						
Pobreza - 1 dólar diario	0.2	0.18	0.17	0.18	0.18	0.2
Pobreza - 2 dólares diarios	1.8	1.74	1.75	1.74	1.78	1.3
Pobreza moderada 1/	22.1	20.01	20.22	20.01	20.40	14.9
Pobreza extrema 1/	2.4	2.22	2.26	2.25	2.30	0.0
GINI - Ingreso per cápita	0.442	0.438	0.439	0.439	0.440	-----
Escenario crisis anticíclico + inf						
Pobreza - 1 dólar diario	0.2	0.18	0.17	0.18	0.19	0.2
Pobreza - 2 dólares diarios	1.8	1.74	1.75	1.74	1.80	1.3
Pobreza moderada 1/	22.1	20.01	20.17	19.99	20.66	14.9
Pobreza extrema 1/	2.4	2.22	2.26	2.25	2.32	0.0
GINI - Ingreso per cápita	0.442	0.438	0.439	0.439	0.440	-----

1/ De acuerdo a las líneas de pobreza y de indigencia oficiales INE 2002.

Nota: Los resultados al 2015 corresponden a los efectos acumulados U, S, W1, W2 y M.

Los resultados no varían prácticamente cuando se toman en cuenta los efectos de la crisis aún incorporando la política anticíclica de consumo público. Si bien en el escenario de crisis con política procíclica del gasto público el crecimiento económico disminuye, y también lo hace el crecimiento de los salarios, el efecto global sobre la pobreza en todas sus mediciones sería prácticamente nulo al alcanzar el año 2015, en comparación con el

CRISIS MUNDIAL Y ALCANCE DE LOS ODM EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: El caso de Uruguay

escenario pre crisis. Ello no es tan sorprendente si se tiene en cuenta que el impacto de la crisis fue relativamente modesto en el caso uruguayo. Aun en el caso de que la política de gasto se hubiera comportado en forma procíclica, el período de análisis se caracteriza por una caída del desempleo y un crecimiento moderado de los salarios (véase cuadro 11). Cabe mencionar que actualmente el desempleo en Uruguay efectivamente ha alcanzado mínimos históricos, ubicándose en cerca del 6% de la PEA.

Cuadro 11. Indicadores del mercado laboral, según escenarios y simulaciones.

	Empleo				Salario real				Tasa de desempleo				
	BASE		Alcance de ODMs 2 y 4		BASE		Alcance de ODMs 2 y 4		BASE		Alcance de ODMs 2 y 4		
	Imp.	End.	Ext	End.Int.	Imp.	End.	Ext	End.Int.	Imp.	End.	Ext	End.Int.	
	Variación anual promedio 2005-2015 (%)				Variación anual promedio 2005-2015 (%)				2005	Valor en 2015 (%)			
Escenario pre crisis													
Primaria Completa	1.3	1.3	1.3	1.3	5.4	4.6	5.2	4.0	11.7	6.0	6.0	6.0	6.0
Media Básica Completa	3.6	3.6	3.6	3.6	2.0	1.7	2.3	1.4	11.7	6.0	6.0	6.0	6.0
Bachillerato Completo	2.9	2.9	2.9	2.9	3.0	2.7	3.3	2.6	13.6	6.0	6.0	6.0	6.0
Terciario Completo	2.6	2.7	2.7	2.7	4.2	4.9	5.3	4.6	9.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Escenario crisis procíclico													
Primaria Completa	1.3	1.3	1.3	1.3	4.3	3.2	4.0	2.2	11.7	6.0	6.0	6.0	6.0
Media Básica Completa	3.6	3.5	3.6	3.1	1.1	0.8	1.4	0.8	11.7	6.0	7.3	6.0	10.7
Bachillerato Completo	3.0	2.9	2.9	2.9	2.1	1.6	2.5	1.3	13.6	6.0	6.0	6.0	6.0
Terciario Completo	2.5	2.6	2.6	2.6	3.5	4.5	5.0	4.0	9.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Escenario crisis anticíclico													
Primaria Completa	1.2	1.2	1.2	1.2	5.4	4.9	5.2	4.9	11.7	6.0	6.0	6.0	6.0
Media Básica Completa	3.5	3.5	3.5	3.5	2.2	2.1	2.4	2.2	11.7	6.0	6.0	6.0	6.0
Bachillerato Completo	2.9	2.8	2.8	2.8	3.4	3.2	3.5	3.3	13.6	6.0	6.0	6.0	6.0
Terciario Completo	2.8	2.8	2.8	2.8	4.3	4.9	5.1	4.9	9.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Escenario crisis anticíclico e inf													
Primaria Completa	1.2	1.2	1.2	1.2	5.4	5.0	5.3	4.4	11.7	6.0	6.0	6.0	6.0
Media Básica Completa	3.5	3.5	3.5	3.5	2.2	2.1	2.5	1.8	11.7	6.0	6.0	6.0	6.0
Bachillerato Completo	2.9	2.8	2.8	2.8	3.4	3.2	3.6	2.9	13.6	6.0	6.0	6.0	6.0
Terciario Completo	2.8	2.8	2.9	2.9	4.3	4.6	4.9	4.3	9.0	6.0	3.0	3.0	3.0

La caída de la pobreza se asocia también a una leve reducción de la desigualdad de ingresos en todos los escenarios base simulados. El coeficiente de Gini para el ingreso per cápita del hogar pasaría de 0,442 en 2008 a entre 0,437 y 0,438 en 2015, dependiendo de los supuestos adoptados en cuanto a la crisis y política pública contracíclica. Este resultado no obstante se liga a que en el lapso considerado la oferta de trabajadores menos calificados (con sólo hasta primaria completa) se reduce como consecuencia del natural

avance en el progreso educativo de las nuevas generaciones.²⁰ Como contrapunto, aumenta en forma importante la oferta de trabajadores con hasta ciclo básico medio completo, mientras que la oferta relativa de los trabajadores de mayor calificación prácticamente no cambia en el lapso considerado. Como consecuencia de los cambios en la oferta relativa, bajo los supuestos adoptados de sustitución imperfecta de factores productivos, los salarios relativos también varían, observándose particularmente un leve aumento del salario relativo de los de menor calificación o, en otras palabras, un crecimiento anual medio mayor de los salarios de estos trabajadores, en comparación con los de calificación media básica. Entre éstos, el ajuste del mercado laboral ocurriría vía aumento del empleo, más que alza de salarios. Ello ocurre en todos los escenarios simulados, variando únicamente la magnitud de este incremento (véase cuadro 11).²¹

Lo importante a resaltar del resultado es que podría verificarse una presión al alza de los salarios de los menos calificados en un período de crecimiento económico, cuando se tornan relativamente más escasos debido al aumento de la progresión educativa y en un contexto de sustitución imperfecta entre distintos tipos de trabajadores. Ello redundaría en una moderada caída (esperada) de la incidencia de la pobreza, aunque de todas maneras en ningún caso suficiente como para alcanzar la meta país del milenio.

Los resultados sobre pobreza prácticamente no varían cuando se simula el alcance de los ODM 2 y 4, bajo ninguna de las alternativas de financiamiento del gasto adicional. La excepción más significativa ocurre en el escenario de crisis, con política procíclica y financiamiento mediante endeudamiento doméstico del gasto requerido para los ODM 2 y 4. En ese caso, la incidencia de la pobreza moderada subiría 1,8 puntos porcentuales respecto del escenario de base correspondiente. Pero, en términos generales, puede

²⁰ Recuérdese que aún en los diferentes escenarios de base se lograba un progreso significativo hacia el alcance del ODM 2.

²¹ El resultado podría variar si asumiéramos un mayor grado de sustitución entre trabajadores de menor calificación, aunque es discutible suponer sustitución perfecta. Los resultados no varían significativamente al variar la elasticidad del salario de reserva con respecto a la tasa de desempleo, ni al ingreso.

afirmarse que la estrategia ODM no generaría efectos de equilibrio general significativos que incidan sobre el alcance de las metas de pobreza en el lapso considerado.

Como ya vimos, la política de incremento del gasto en otra infraestructura pública tiene un muy leve efecto positivo sobre el crecimiento económico en el lapso analizado. Si se comparan los indicadores del mercado laboral en las simulaciones de alcance de los ODM bajo el escenario de política anticíclica con y sin aumento de la infraestructura pública, se observa que esta política tampoco tendría efectos significativos sobre el empleo y los salarios por calificación de los trabajadores. El aumento adicional de gasto en infraestructura pública tendría un efecto muy leve (de una décima de punto porcentual por año) sobre el crecimiento de los salarios de los trabajadores de nivel educativo inferior al terciario, en los escenarios donde el financiamiento del gasto adicional se cubre mediante impuestos o mediante endeudamiento externo. Ello ocurre porque es una actividad relativamente más intensiva en trabajo no calificado y semicalificado. La magnitud de este efecto sería no obstante muy menor, y no redundaría en una disminución adicional de la incidencia de la pobreza. Por otra parte, obsérvese que, cuando el financiamiento se realiza mediante endeudamiento doméstico, el aumento de la presión hacia el ahorro privado y el desplazamiento de la inversión privada más que compensarían el efecto positivo del incremento del gasto en otra infraestructura (véase cuadro 11).

La estrategia ODM podría generar algún efecto negativo sobre la desigualdad de ingresos. Ello ocurre porque los sectores de educación y salud son intensivos en trabajo calificado. Una expansión del gasto dirigido hacia esos sectores presiona al alza los salarios de estos trabajadores. De hecho, el crecimiento anual de los salarios de los trabajadores de mayor calificación es mayor en los escenarios de alcance de los ODM respecto de los escenarios base, cualquiera sea el supuesto adoptado en cuanto a la crisis, aunque la diferencia es mayor en el escenarios de crisis con política procíclica (véase cuadro 11). En cambio, el crecimiento de los salarios del resto de los trabajadores que no completaron los estudios

terciarios se enlentece o se mantiene estable en los escenarios de alcance de los ODM, respecto a los escenarios base. En definitiva, la estrategia ODM podría generar una presión al aumento de la desigualdad de ingresos, que no obstante sería muy modesta en el lapso considerado.

7. Conclusiones

Antes del surgimiento de la crisis financiera mundial, la economía uruguaya mostraba una tendencia de crecimiento superior a su desempeño de largo plazo. A pesar de ello, el crecimiento económico y el gasto público asociado a éste no serían suficientes por sí solos para alcanzar el ODM referido a la completitud en tiempo y forma de la educación primaria, ni tampoco el que se refiere a la disminución de la mortalidad de niños, aunque ciertamente ambos tendrían un avance muy significativo. En ese escenario tendencial, al llegar el año 2015, los valores de los indicadores correspondientes estarían muy cercanos a la meta. En cambio, los ODM referidos a la cobertura de agua y saneamiento sí se cumplirían a partir de la tendencia que venía mostrando la economía uruguaya. Dado el avance registrado en los ODM, en un escenario sin crisis, el costo adicional que se requeriría para alcanzar las metas de educación primaria y mortalidad de niños hubiera sido de 2,3% ó 2,5% del PIB durante el período 2010-2015, según la fuente de financiamiento. Este esfuerzo que debería realizarse para alcanzar ambas metas en 2015 es inferior (y durante menos tiempo) al que se había estimado en Laens y Llambí (2008), como resultado de la mejora en la evolución económica prevista en aquel trabajo.

La crisis financiera mundial ha tenido repercusiones en la evolución de la economía uruguaya, aunque éstas han sido muy leves en comparación con el efecto que tuvo en otros países, y en particular en los desarrollados. A pesar de que el efecto de la crisis ha sido menor, se produjo una desaceleración del crecimiento económico y, por ende, las simulaciones realizadas hasta el 2015 muestran que los indicadores de los ODM referidos

a educación primaria y a la mortalidad infantil quedarían más alejados que en el escenario base pre-crisis. Los ODM referidos a la cobertura del agua potable y el saneamiento se cumplirían también en los escenarios con crisis.

Frente al surgimiento de la crisis caben dos posibilidades: se mantiene una política procíclica, en la cual el gasto público acompaña la caída o desaceleración del crecimiento o se adopta una política anticíclica que aumenta el gasto público en relación al PIB. Ambas situaciones fueron consideradas en este trabajo a través de un escenario de crisis con respuesta procíclica y de un escenario de crisis con respuesta anticíclica. En ambas hipótesis, se comprueba que la crisis internacional no tendría un impacto demasiado importante sobre el cumplimiento de los ODM, aunque sólo se alcanzan los relativos al acceso al agua potable y al saneamiento por parte de la población uruguaya (igual que en el escenario pre-crisis).

El avance en los ODM referidos a la completitud en tiempo de la educación primaria y de reducción de la mortalidad de niños, se ve más afectado en la hipótesis de crisis con política procíclica que cuando se considera una respuesta de política anticíclica de aumento del consumo público frente a la crisis. Dado que el consumo público tiene un fuerte componente de educación y salud, en esta última hipótesis (más realista en el caso uruguayo), la evolución de ambos ODM es, incluso, más favorable que en el escenario pre-crisis. En definitiva, la adopción de una política anticíclica en el consumo público, en particular de educación y salud habría posibilitado el mantenimiento de la trayectoria de los ODM 2 y 4 hacia la meta y habría reducido entonces los requerimientos de gasto adicionales de aquí en adelante.

En este escenario donde se consideran los efectos de la crisis y la política contracíclica del consumo público, el requerimiento adicional de gasto para alcanzar el ODM 2 sería de 0,6% del PIB anual entre 2010 y 2015. En tanto, para lograr el alcance del ODM 4 se requeriría un incremento adicional de entre 1,1% y 1,2% del PIB. Este resultado

representa prácticamente la mitad de los puntos del PIB de gasto adicional requeridos en el escenario de crisis con una política procíclica.

Bajo el escenario de crisis con política anticíclica, un incremento adicional del gasto en infraestructura de 2,1% o 2,2% del PIB entre 2010 y 2015 alivia moderadamente los requerimientos de gasto adicionales en salud y educación primaria, los que se reducirían entre 0,3% y 0,5% del PIB anual en este escenario. En consecuencia, desde el punto de vista estricto del alcance de los ODM no se justificaría una política de aumento adicional del gasto en infraestructura. El incremento simulado tampoco tendría un efecto sustantivo dinamizador de la economía en el lapso analizado.

En lo que respecta a las opciones de financiamiento, el endeudamiento externo parece ser la mejor opción. Bajo esta modalidad, en el escenario de crisis acompañado de una política anticíclica la deuda pública total terminaría situándose en 66% o 67% del PIB, lo que resultan ratios manejables. Asimismo, el costo en términos de puntos de crecimiento económico es menor bajo la opción de financiamiento mediante endeudamiento externo, debido a que no se presiona sobre el consumo doméstico ni sobre la inversión privada, como es el caso de las opciones de aumento de impuestos o de endeudamiento doméstico, respectivamente. Como contracara, la opción de endeudarse con el exterior generaría un a mayor apreciación del tipo de cambio real durante el lapso considerado, si bien la diferencia con respecto a las otras modalidades de financiamiento es menor.

Las estrategias de alcance de los ODM referidos a educación primaria y mortalidad de niños no generarían efectos de equilibrio general significativos que incidan sobre el alcance de las metas de pobreza en el lapso considerado, así como tampoco lo haría una política de aumento del gasto en infraestructura pública de la magnitud simulada.

La dinámica del mercado de trabajo que surge en los diversos escenarios simulados sólo disminuiría en un par de puntos porcentuales a la pobreza moderada y no se observarían

avances significativos en cuanto a la pobreza extrema. Debido a ello, resulta necesario seguir orientando políticas sociales y laborales específicas hacia ese objetivo.

La consecución de las metas de educación primaria y mortalidad de niños podrían tener un impacto negativo sobre la desigualdad de ingresos por el incremento de los salarios relativos de los trabajadores de mayor calificación, producto de la demanda de los sectores de educación y salud. Dicho efecto, no obstante, se estima de muy leve magnitud en el lapso considerado.

Las simulaciones realizadas en este trabajo muestran que Uruguay estaría en condiciones de alcanzar los ODM referidos a educación primaria, mortalidad de niños y agua potable y saneamiento sin demasiado esfuerzo adicional, y sin que ello implique situaciones macroeconómicas inviables o riesgosas. Este resultado no varía sustancialmente en virtud de la crisis mundial. No obstante, ni el crecimiento económico previsto ni la estrategia de alcance de los referidos objetivos arrojan efectos de equilibrio general suficientes como para alcanzar las metas sobre pobreza. Por lo cual el país debería continuar implementando políticas específicas sobre el mercado de trabajo o directamente sobre los ingresos para alcanzar estas metas al 2015.

8. Bibliografía

CEPAL (2009). *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de agosto de 2009*, press release, <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/37395/2009-659-LareacciondelosgobiernosdelasAmericas-31agosto-WEB.pdf>

Laens, S., C. Llambí (2008). "Uruguay" Capítulo 21 en: Vos, R., E. Ganuza, H. Lofgren. M. Sánchez, C. Díaz-Bonilla. *Políticas públicas para el desarrollo humano. ¿Cómo lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe?* Santiago, PNUD - Uqbar Editores.

Vos, R., E. Ganuza, H. Lofgren. M. Sánchez, C. Díaz-Bonilla (2008). *Políticas públicas para el desarrollo humano. ¿Cómo lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe?* Santiago, PNUD - Uqbar Editores.

Vos, R., M. Sánchez (2010). *A Non-Parametric Microsimulation Approach to Assess Changes in Inequality and Poverty*. International Journal of Microsimulation 3(1): 8-23.

ANEXO

Cuadro A.1. Indicadores macroeconómicos reales. Escenario base pre crisis y escenarios donde se impone las metas (% de variación anual promedio 2005-2015)

	base	mdg2-tax	mdg2-fb	mdg2-db	mdg4-tax	mdg4-fb	mdg4-db	mdg-tax	mdg-fb	mdg-db
Absorción	5.0	5.0	5.1	4.5	4.8	5.4	4.7	4.7	5.4	4.3
Consumo privado	4.9	4.8	4.9	4.6	4.2	5.0	4.9	4.1	4.9	4.6
Consumo de gobierno	3.9	4.2	4.2	4.2	5.7	5.5	5.5	5.8	5.6	5.6
Inversión fija – privada	7.6	7.4	7.6	5.3	6.8	7.7	3.6	6.6	7.7	1.6
Inversión fija – gobierno	0.6	0.5	0.5	0.4	2.5	2.3	2.1	2.3	2.2	2.0
Exportaciones	4.6	4.5	4.4	3.9	4.0	2.7	4.0	3.9	2.5	3.5
Importaciones	5.8	5.7	5.9	5.1	5.4	6.2	5.3	5.2	6.2	4.8
PIB a precios de mercado	4.7	4.6	4.7	4.1	4.4	4.5	4.4	4.4	4.4	4.0
PIB a costo de factores	4.7	4.6	4.7	4.2	4.5	4.5	4.4	4.4	4.5	4.0
Empleo total de factores (índice)	4.2	4.2	4.3	3.9	4.2	4.3	4.1	4.2	4.3	3.9
Productividad total de factores (índice)	0.5	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Tipo de cambio real (índice)	-5.7	-5.7	-5.8	-5.6	-5.8	-6.5	-5.9	-5.8	-6.5	-5.8

**Cuadro A2. Indicadores macroeconómicos reales. Escenarios Crisis procíclico e imposición de metas
(% de variación anual promedio 2005-2015)**

	base	mdg2-tax	mdg2-fb	mdg2-db	mdg4-tax	mdg4-fb	mdg4-db	mdg-tax	mdg-fb	mdg-db
Absorción	4.4	4.3	4.4	3.9	4.1	4.8	3.9	3.9	4.8	3.3
Consumo privado	4.7	4.6	4.7	4.3	3.8	4.7	4.6	3.5	4.7	4.1
Consumo de gobierno	3.5	3.6	3.6	3.6	5.4	5.2	5.2	5.6	5.3	5.4
Inversión fija – privada	4.8	4.7	4.8	2.6	3.8	5.0	-1.7	3.5	5.0	-7.8
Inversión fija – gobierno	1.2	1.3	1.3	1.2	2.8	2.7	2.5	2.6	2.5	2.3
Exportaciones	3.6	3.5	3.4	2.9	2.9	1.2	2.8	2.6	0.9	1.9
Importaciones	5.4	5.2	5.3	4.7	4.7	5.9	4.7	4.5	5.9	3.8
PIB a precios de mercado	3.9	3.8	3.9	3.4	3.6	3.6	3.4	3.4	3.5	2.8
PIB a costo de factores	3.9	3.8	3.9	3.4	3.6	3.6	3.5	3.4	3.6	2.8
Empleo total de factores (índice)	3.8	3.8	3.8	3.4	3.8	3.8	3.6	3.7	3.9	3.2
Productividad total de factores (índice)	0.2	0.1	0.1	0.0	-0.2	-0.2	-0.2	-0.3	-0.3	-0.4
Tipo de cambio real (índice)	-5.2	-5.2	-5.3	-5.1	-5.3	-6.2	-5.4	-5.3	-6.3	-5.3

Cuadro A3. Indicadores macroeconómicos reales. Escenarios de Crisis con política anticíclica del consumo público e imposición de metas (% de variación anual promedio 2005-2015)

	base	mdg2-tax	mdg2-fb	mdg2-db	mdg4-tax	mdg4-fb	mdg4-db	mdg-tax	mdg-fb	mdg-db
Absorción	5.3	5.3	5.3	5.1	5.2	5.6	5.4	5.1	5.5	5.1
Consumo privado	5.6	5.6	5.5	5.4	5.1	5.6	5.7	5.0	5.6	5.5
Consumo de gobierno	4.6	4.5	4.5	4.5	5.7	5.5	5.5	5.6	5.5	5.5
Inversión fija – privada	5.8	5.8	5.8	5.0	5.3	5.9	3.9	5.2	5.9	2.7
Inversión fija – gobierno	2.6	2.3	2.3	2.3	4.0	3.9	3.8	3.7	3.6	3.5
Exportaciones	4.3	4.3	4.4	4.0	4.0	3.0	4.3	3.9	3.0	3.9
Importaciones	6.3	6.2	6.2	6.0	6.0	6.6	6.3	5.9	6.5	5.9
PIB a precios de mercado	4.8	4.7	4.8	4.5	4.6	4.6	4.8	4.6	4.6	4.5
PIB a costo de factores	4.8	4.8	4.8	4.5	4.7	4.7	4.9	4.6	4.6	4.6
Empleo total de factores (índice)	4.0	4.0	4.0	3.9	4.0	4.0	4.2	4.0	4.1	4.0
Productividad total de factores (índice)	0.8	0.8	0.8	0.7	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6
Tipo de cambio real (índice)	-5.3	-5.3	-5.3	-5.2	-5.4	-5.9	-5.5	-5.4	-5.8	-5.4

Cuadro A4. Indicadores macroeconómicos reales. Escenarios Crisis con política anticíclica del consumo público y aumento del gasto en infraestructura pública junto con la imposición de metas (% de variación anual promedio 2005-2015)

	Base	mdg2-tax	mdg2-fb	mdg2-db	mdg4-tax	mdg4-fb	mdg4-db	mdg-tax	mdg-fb	mdg-db
Absorción	5.3	5.3	5.5	4.6	5.3	5.7	5.2	5.2	5.7	4.9
Consumo privado	5.6	5.4	5.6	5.0	5.1	5.6	5.5	5.0	5.6	5.3
Consumo de gobierno	4.6	5.2	5.2	5.2	6.2	6.0	6.0	6.1	6.0	6.0
Inversión fija – privada	5.8	5.6	5.8	2.0	5.2	5.9	2.2	5.2	5.9	0.8
Inversión fija – gobierno	2.6	3.1	3.1	3.0	4.7	4.6	4.5	4.4	4.4	4.2
Exportaciones	4.3	4.2	4.1	3.3	4.0	3.0	3.9	3.9	3.1	3.5
Importaciones	6.3	6.2	6.4	5.3	6.0	6.7	5.9	6.0	6.6	5.6
PIB a precios de mercado	4.8	4.8	4.9	4.1	4.7	4.7	4.6	4.7	4.7	4.3
PIB a costo de factores	4.8	4.8	4.9	4.1	4.7	4.8	4.7	4.7	4.8	4.4
Empleo total de factores (índice)	4.0	4.1	4.2	3.6	4.1	4.2	4.0	4.1	4.2	3.9
Productividad total de factores (índice)	0.8	0.7	0.7	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5
Tipo de cambio real (índice)	-5.3	-5.3	-5.4	-5.1	-5.3	-5.9	-5.4	-5.3	-5.8	-5.3

Cuadro A.5. Indicadores macroeconómicos en 2005 y en 2015 según simulación (% del PIB nominal). Escenarios pre crisis

Indicador	Base	odm2	odm2	odm2	odm4	odm4	odm4	odm	odm	Odm
		-tax	-fb	-db	-tax	-fb	-db	-tax	-fb	-db
Absorción	102.4	102.4	102.8	102.3	102.4	106.9	102.4	102.4	107.1	102.4
Consumo privado	62.6	62.1	62.4	64.1	58.8	62.4	63.3	58.5	62.4	64.3
Consumo de gobierno	20.1	20.7	20.8	20.9	24.6	24.5	24.4	25.0	24.7	24.8
Inversión privada	17.1	16.9	17.0	14.6	15.9	17.0	11.7	15.7	17.0	10.1
Inversión pública	2.6	2.6	2.6	2.7	3.1	3.0	3.0	3.1	3.0	3.1
Exportaciones	23.8	23.7	23.3	23.7	22.6	18.4	22.6	22.5	18.1	22.6
Importaciones	-26.2	-26.1	-26.1	-26.1	-25.0	-25.3	-25.0	-24.9	-25.2	-25.0
PIB pm	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Imp.indir. netos	13.0	13.2	13.0	13.0	15.2	12.7	12.7	15.4	12.7	12.7
PIB cf	87.0	86.8	87.0	87.0	84.8	87.3	87.3	84.6	87.3	87.3
Ahorro externo	3.6	3.6	4.4	3.7	3.6	8.5	3.6	3.6	9.0	3.7
Ahorro nacional bruto	16.1	15.9	15.3	13.7	15.4	11.5	11.1	15.2	11.0	9.5
Ahorro doméstico bruto	17.3	17.1	16.9	15.0	16.6	13.2	12.4	16.5	12.9	10.8
Deuda externa pública	22.2	22.3	31.1	23.6	22.1	32.4	22.3	22.3	38.2	23.3
Deuda externa privada	3.7	3.8	3.7	4.0	3.7	3.5	3.8	3.8	3.5	3.9
Deuda pública doméstica	28.8	28.9	28.8	51.3	29.0	28.8	46.0	29.2	28.8	60.6

Cuadro A.6. Indicadores macroeconómicos en 2005 y en 2015 según simulación (% del PIB nominal). Escenarios con crisis y política procíclica

Indicador	Base	odm2	odm2	odm2	odm4	odm4	odm4	odm	odm	odm
		-tax	-fb	-db	-tax	-fb	-db	-tax	-fb	-db
Absorción	102.8	102.8	103.1	102.8	102.8	108.2	102.8	102.8	108.7	102.8
Consumo privado	65.7	65.4	65.7	67.1	61.0	65.7	66.8	60.4	65.7	68.7
Consumo de gobierno	20.1	20.3	20.4	20.6	25.4	25.0	25.0	26.3	25.5	26.4
Inversión privada	14.1	14.0	14.1	11.9	12.9	14.1	7.5	12.7	14.1	4.2
Inversión pública	3.0	3.0	3.0	3.1	3.5	3.4	3.4	3.5	3.3	3.5
Exportaciones	23.2	23.1	22.8	23.1	21.8	16.7	21.8	21.5	16.1	21.5
Importaciones	-26.0	-25.9	-25.9	-25.8	-24.5	-24.9	-24.6	-24.3	-24.8	-24.3
PIB pm	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Imp.indir. netos	12.9	13.1	12.8	12.8	15.6	12.5	12.5	16.0	12.5	12.4
PIB cf	87.1	86.9	87.2	87.2	84.4	87.5	87.5	84.0	87.5	87.6
Ahorro externo	4.4	4.4	5.0	4.5	4.4	10.3	4.4	4.4	11.1	4.5
Ahorro nacional bruto	12.7	12.6	12.0	10.6	12.0	7.1	6.5	11.8	6.3	3.2
Ahorro doméstico bruto	14.3	14.2	13.9	12.2	13.6	9.2	8.1	13.4	8.7	5.0
Deuda externa pública	29.7	29.9	37.1	31.4	29.8	42.6	30.1	30.1	50.8	32.3
Deuda externa privada	4.2	4.3	4.2	4.5	4.2	3.9	4.3	4.3	3.8	4.6
Deuda pública doméstica	30.1	30.3	30.2	48.3	30.6	30.2	51.2	30.9	30.2	75.2

Cuadro A.7. Indicadores macroeconómicos en 2005 y en 2015 según simulación (% del PIB nominal). Escenarios con crisis y política anticíclica del consumo público

Indicador	Base	odm2			odm4			odm		
		-tax	-fb	-db	-tax	-fb	-db	-tax	-fb	-db
Absorción	103.1	103.1	102.8	103.1	103.1	106.3	103.1	103.1	106.1	103.1
Consumo privado	65.2	65.5	65.3	66.0	62.6	65.3	65.0	62.7	65.3	65.8
Consumo de gobierno	20.8	20.5	20.5	20.6	23.6	23.5	23.3	23.5	23.4	23.3
Inversión privada	14.1	14.1	14.1	13.5	13.4	14.1	11.5	13.4	14.1	10.6
Inversión pública	3.1	3.0	3.0	3.1	3.5	3.5	3.4	3.5	3.4	3.4
Exportaciones	22.6	22.7	23.0	22.7	21.8	18.9	21.9	21.9	19.1	21.9
Importaciones	-25.7	-25.8	-25.8	-25.8	-25.0	-25.2	-25.0	-25.0	-25.2	-25.1
PIB pm	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Imp.indir. netos	12.8	12.7	12.8	12.8	14.3	12.6	12.5	14.2	12.6	12.6
PIB cf	87.2	87.3	87.2	87.2	85.7	87.4	87.5	85.8	87.4	87.4
Ahorro externo	4.7	4.7	4.6	4.8	4.7	8.0	4.7	4.7	8.0	4.7
Ahorro nacional bruto	12.5	12.4	12.5	11.8	12.2	9.6	10.2	12.2	9.5	9.2
Ahorro doméstico bruto	14.1	14.0	14.3	13.5	13.8	11.2	11.7	13.8	11.4	10.9
Deuda externa pública	30.5	30.7	34.0	31.6	30.4	33.0	29.7	30.6	37.5	30.8
Deuda externa privada	3.8	3.9	3.9	4.0	3.8	3.7	3.7	3.8	3.7	3.9
Deuda pública doméstica	28.4	28.5	28.4	37.0	28.6	28.4	29.0	28.7	28.5	39.3

Cuadro A.8. Indicadores macroeconómicos en 2005 y en 2015 según simulación (% del PIB nominal). Escenarios con crisis, política anticíclica del consumo público y aumento de infraestructura pública.

Indicador	Base	odm2			odm4			odm		
		-tax	-fb	-db	-tax	-fb	-db	-tax	-fb	-db
Absorción	103.1	103.1	103.7	103.2	103.1	106.4	103.1	103.1	106.2	103.1
Consumo privado	65.2	64.2	64.7	67.1	61.8	64.6	65.4	62.0	64.6	66.2
Consumo de gobierno	20.8	21.8	21.8	22.1	24.3	24.1	24.1	24.2	23.9	24.1
Inversión privada	14.1	13.8	14.0	10.6	13.3	14.0	9.9	13.3	14.0	9.0
Inversión pública	3.1	3.3	3.2	3.4	3.8	3.7	3.7	3.7	3.6	3.7
Exportaciones	22.6	22.4	21.9	22.4	21.7	18.7	21.7	21.7	19.0	21.8
Importaciones	-25.7	-25.5	-25.6	-25.5	-24.8	-25.1	-24.9	-24.9	-25.1	-24.9
PIB pm	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Imp.indir. netos	12.8	13.2	12.9	12.8	14.5	12.7	12.7	14.5	12.7	12.7
PIB cf	87.2	86.8	87.1	87.2	85.5	87.3	87.3	85.5	87.3	87.3
Ahorro externo	4.7	4.7	5.8	4.9	4.7	8.3	4.7	4.7	8.2	4.8
Ahorro nacional bruto	12.5	12.4	11.5	9.1	12.3	9.3	8.9	12.2	9.4	8.0
Ahorro doméstico bruto	14.1	14.0	13.6	10.8	13.9	11.2	10.5	13.8	11.4	9.6
Deuda externa pública	30.5	30.6	42.5	33.4	30.2	38.0	30.5	30.4	42.1	31.7
Deuda externa privada	3.8	3.8	3.8	4.2	3.8	3.6	3.8	3.8	3.6	4.0
Deuda pública doméstica	28.4	28.4	28.2	58.4	28.4	28.2	41.6	28.5	28.2	52.2

CRISIS MUNDIAL Y ALCANCE DE LOS ODM EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: El caso de Uruguay

Cuadro A.9 Gasto público adicional anual requerido para alcanzar los ODM (*Puntos porcentuales del PIB*)

	2005-2015			2005-2009			2010-2015		
	Endeud. Dom	Endeud. Ext.	Impuestos	Endeud. Dom	Endeud. Ext.	Impuestos	Endeud. Dom	Endeud. Ext.	Impuestos
Escenario sin crisis									
Educación									
-Gasto corr.	0.3	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.4	0.4	0.4
-Inversión	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Salud									
-Gasto corr.	0.6	0.6	0.7	-0.1	-0.1	-0.1	1.1	1.2	1.3
-Inversión	0.2	0.2	0.2	-0.2	-0.2	-0.2	0.5	0.5	0.6
Escenario con crisis y pol. procíclica									
Educación									
-Gasto corr.	0.4	0.4	0.4	0.2	0.2	0.2	0.6	0.6	0.7
-Inversión	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
Salud									
-Gasto corr.	1.0	0.9	1.1	-0.1	-0.1	-0.1	1.8	1.8	2.1
-Inversión	0.3	0.3	0.3	-0.1	-0.1	-0.1	0.6	0.6	0.7
Escenario con crisis y pol. anticíclica									
Educación									
-Gasto corr.	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.3
-Inversión	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Salud									
-Gasto corr.	0.4	0.5	0.5	-0.1	-0.1	-0.1	0.9	0.9	1.0
-Inversión	0.2	0.2	0.2	-0.2	-0.2	-0.2	0.4	0.4	0.5
Escenario con crisis anticíclica +INF									
Educación									
-Gasto corr.	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
-Inversión	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Salud									
-Gasto corr.	0.3	0.3	0.3	-0.1	-0.1	-0.1	0.6	0.6	0.7
-Inversión	0.1	0.1	0.1	-0.2	-0.2	-0.2	0.4	0.4	0.4

