

Prof. Gabriela Mordecki

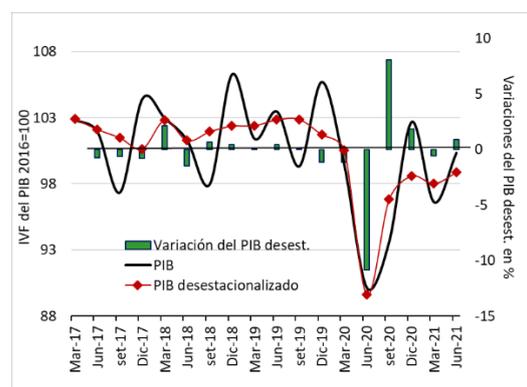
Uruguay contrala la pandemia, pero el crecimiento económico se da con mayor desigualdad

1. SITUACIÓN ACTUAL

Luego de la fuerte caída de la economía uruguaya en 2020 (-5,9%), el primer trimestre de 2021 volvió a mostrar una contracción económica, descendiendo 3% con respecto al primer trimestre de 2020 y 0,6% en términos desestacionalizados. El segundo trimestre de 2021 presentó, por el contrario, una fuerte recuperación (11,3%), pero comparado con el segundo trimestre de 2020, que fue el trimestre que registró la mayor caída debido a la suspensión de actividades por la declaración de la emergencia sanitaria, mientras que, en términos desestacionalizados el crecimiento fue de tan solo 0,9% con respecto al primer trimestre del año (Gráfico 1). Considerando el comportamiento de la economía en el primer semestre de 2021, el crecimiento con respecto a igual período de 2020 fue de 3,8%.

Con referencia a la evolución de la pandemia del Covid-19, en el período entre marzo y julio de 2021 se registró el máximo de contagios y fallecimientos, concentrando cerca del 90% de los fallecidos por esta enfermedad (Gráfico 2) y el máximo de ocupación de las camas de CTI.

Gráfico 1
Evolución del PIB de Uruguay



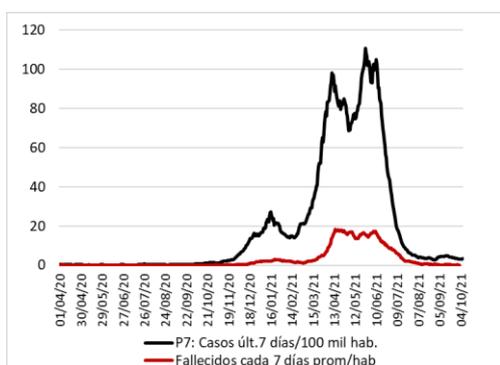
Fuente: Banco Central del Uruguay.

En ese contexto de evolución explosiva de contagios y muertes, el gobierno mantuvo la política de la "libertad responsable", en el entendimiento de que era lo mejor para mantener activa a la economía, y que en marzo de 2021 estaba comenzando el plan de vacunación. Esto generó una fuerte polémica con el Grupo Asesor Científico Honorario (GACH), formado por connotados científicos uruguayos, que desde marzo de 2020 asesoró al gobierno con relación a la evolución de la pandemia, debido a que en dicho período crítico de la pandemia el GACH le solicitó al gobierno que tomara

medidas más estrictas en cuanto a la restricción de la movilidad, para evitar contagios y muertes.

No obstante, el gobierno no adoptó nuevas medidas y basó su estrategia en la vacunación. Durante los meses de marzo a julio de 2021 Uruguay estuvo entre los países de mayor incidencia en el mundo de fallecidos y contagios, llegando a máximos cercanos a los de Reino Unido algunos meses antes.¹

Gráfico 2
Contagios y fallecimientos por Covid-19 en Uruguay



Fuente: Grupo Uruguay Interdisciplinario de Análisis de Datos - COVID 19 (GUIAD)

La vacunación que comenzó en marzo de 2021 y se desarrolló en forma muy dinámica, alcanzando a inicios de julio a vacunar con dos dosis al 50% de la población, lo que permitió que a partir de ese momento comenzaran a caer tanto los contagios como las muertes por Covid-19. Además, a partir de junio se comenzó a vacunar a la población más joven entre 12 y 17 años, y a mediados de agosto se comenzó a proporcionar una tercera dosis de refuerzo de la vacuna de Pfizer a los adultos vacunados con dos dosis de Coronavac del laboratorio chino de Sinovac. A inicios de octubre la vacunación con dos dosis llegó al 75% de la población y cerca del 30% ya

¹ Ver en: <https://ourworldindata.org/covid-deaths>

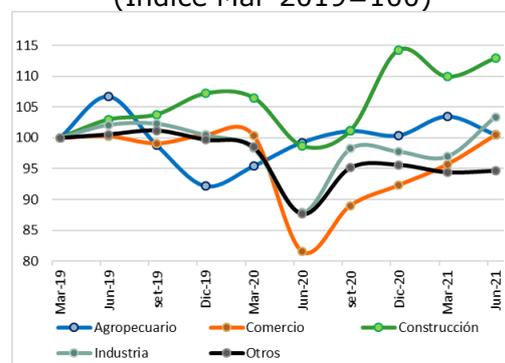
² Se trata de una segunda planta de la empresa finlandesa UPM, y tercera planta de celulosa en

contaba con una tercera dosis de refuerzo.

ACTIVIDAD ECONÓMICA

Cómo se comentó, los últimos datos publicados por el Banco Central del Uruguay (BCU) confirmaron una caída del PIB de 5,9% al cabo del año 2020, una nueva reducción de 3% en el primer trimestre de 2021 y una fuerte recuperación de 11,3% en el segundo, ambas mediciones con respecto a igual período de 2020.

Gráfico 3
PIB sectorial desestacionalizado (Índice Mar-2019=100)



Fuente: Desestacionalización propia en base a datos del Banco Central del Uruguay.

La evolución de los diferentes sectores fue bastante desigual durante los últimos trimestres, mostrando el impacto diferencial de la pandemia entre sectores. En el Gráfico 3 se aprecia la evolución desestacionalizada de los principales sectores de la economía uruguaya. El que mostró el mayor dinamismo fue el de la "Construcción", ya que a pesar de la caída que se registró en el segundo trimestre de 2020, creció en forma importante en los trimestres siguientes. Este crecimiento fue consecuencia fundamentalmente de la construcción de una nueva planta de producción de celulosa en el país, junto a varias obras de vialidad e infraestructura conexas.² Éste es prácticamente el único sector cuyo

Uruguay. Esta obra al igual que varias con la modalidad de Participación Público Privada (PPP) estaban programadas desde 2019.

nivel de actividad en el segundo semestre de 2020 supera el nivel registrado antes de la pandemia.

El sector agropecuario y la industria manufacturera también crecieron en 2021, impulsados por el incremento de la demanda externa y de los precios de los *commodities* que Uruguay exporta, muchos de ellos provenientes de la agroindustria. El incremento de las ventas y las compras externas también impactó en el sector del comercio, que mostró un crecimiento durante 2021. Sin embargo, el sector "Otros" que engloba al resto de las actividades económicas, fundamentalmente servicios,³ que representan algo más del 40% del PIB, se mantuvo prácticamente estancado en términos desestacionalizados a partir del tercer trimestre de 2020, como se aprecia en el Gráfico 3.

Considerando el primer semestre de 2021 con respecto a igual período de 2020, mientras que la construcción incrementó su actividad 8,6%, la industria 7,8% y el agro 4,6%, los servicios agrupados en "Otros" aumentaron apenas 1,4%.

Desde el punto de vista del gasto, y también analizando por semestres, los componentes más dinámicos fueron la inversión global, con un aumento de 21% considerando el primer semestre de 2021 en relación con igual período de 2020, y el gasto del gobierno, con una expansión de 11,4%, mientras que el consumo de los hogares solamente aumentó 1,2%, ambos en igual período de comparación.

En este sentido, cabe destacar, que como ya se comentó anteriormente, la inversión viene impulsada por la construcción de la segunda planta de celulosa de la empresa UPM, mientras que los gastos vinculados a la

pandemia están detrás del incremento del gasto del gobierno. Estos dos factores son circunstanciales, y van a desaparecer en 2022, aunque el inicio de la actividad de la planta implicará el aumento de la actividad industrial y de las exportaciones.

Con respecto al mercado de trabajo, la evolución de la tasa de desempleo no refleja totalmente los problemas que viene atravesando, por lo que debe analizarse también la evolución de la tasa de actividad y de la tasa de empleo. En efecto, las estadísticas sobre el desempleo muestran una leve tendencia al alza durante 2020, y en lo que va de 2021 una leve tendencia a la baja. Ello se debe a que el desempleo se mide como carencia total de empleo, pero en activa búsqueda, por lo tanto, no se contabilizan como desocupados a los que sin tener un empleo dejan de buscarlo, ni a los que temporalmente no están trabajando, pero están percibiendo el seguro de desempleo.

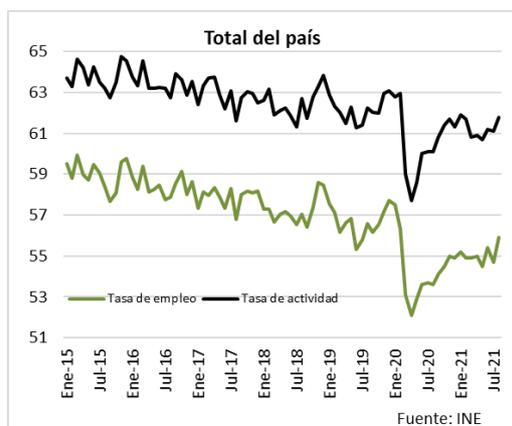
Debido a la pandemia, cayó en forma relevante la tasa de actividad, aunque se ha ido recuperando, como puede observarse en el Gráfico 4.⁴ En ese sentido, la tasa de actividad que se encontraba en 63% de la Población en edad de trabajar (PET) en febrero de 2020, se situó en 61,8% de la PET en agosto de 2021.

Cabe señalar que en su evolución se observan diferencias entre hombres y mujeres. Mientras que los hombres ya volvieron en agosto 2021 al nivel de febrero 2020, la tasa de actividad de las mujeres muestra una reducción de 2,3 puntos porcentuales (pp) en igual comparación.

³ Incluye: servicios financieros, actividades profesionales y de arrendamiento, administración pública, salud, educación y otros servicios.

⁴ También hay que tener en cuenta que ha habido varios cambios metodológicos en la Encuesta Continua de Hogares que lleva adelante el [Instituto Nacional de Estadísticas](#) (INE) de Uruguay a partir de marzo de 2020,

Gráfico 4
Tasas de empleo y actividad



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay.

La importante salida de las mujeres del mercado de trabajo se debió, por un lado, al efecto "desaliento", por el que los desocupados se retiran del mercado al no percibir oportunidades de empleo en el futuro cercano. El desaliento afecta a todos los desocupados en general, pero en el caso de las mujeres, la evidencia existente muestra que las tareas de cuidados recaen en mayor medida sobre ellas, haciendo que la necesidad de estar en los hogares al cuidado de los niños, que estuvieron sin clases presenciales gran parte de 2020 y varios meses de 2021, pueda servir como explicación para este efecto diferencial.⁵ La tasa de empleo, luego de la fuerte caída de marzo y abril de 2020, se recuperó en los meses siguientes, pero se estancó a partir de noviembre de 2020, coincidiendo con el período de agravamiento de la pandemia.

Otro elemento importante a tener en cuenta, que como se comentó afecta la

⁵ Por ejemplo, ver: Espino, De los Santos y Salvador (2021) "Impacto de la pandemia en el empleo y los cuidados desde una perspectiva de género"
<https://ciedur.org.uy/publicaciones/dr14-impacto-de-la-pandemia-en-el-empleo-y-los-cuidados-desde-una-perspectiva-de-genero-en-uruguay/>

tasa de desempleo, es el sistema de subsidio al desempleo de Uruguay, por el cual hay trabajadores que están recibiendo este subsidio, pero que no figuran como desempleados, ya que están en la categoría de "suspensión" o "reducción", manteniendo la relación funcional con su empresa.⁶

SECTOR EXTERNO

Luego de registrar una caída de 10,7% en 2020, las exportaciones de bienes medidas en dólares corrientes están mostrando un gran dinamismo en 2021, impulsadas por la mayor demanda y los mejores precios. En el acumulado enero-setiembre de 2021 las ventas al exterior registraron un incremento de 34% con respecto a igual período de 2020. La carne vacuna fue el producto exportado de mayor incidencia en este incremento global, explicando casi la mitad de este. En menor medida impactaron las exportaciones de granos, de minerales y de madera y sus manufacturas. China fue el principal destino, seguido de Brasil, explicando entre los dos casi el 50% de las exportaciones del período. Por otro lado, las importaciones de bienes también se recuperaron, aumentando 33% en los primeros nueve meses de 2021 con respecto a igual período de 2020, luego de haber caído 8,3% en 2020. Las importaciones de insumos para la industria, de maquinaria y equipos y de petróleo fueron las que más incidieron en dichas compras, provenientes fundamentalmente de China, Brasil y Argentina.

En lo que refiere a la evolución de la competitividad-precio de la economía

⁶ De acuerdo con datos del Banco de Previsión Social (BPS) de Uruguay, mientras que en febrero de 2020 (antes del impacto de la pandemia) 67,4% de los subsidios por desempleo pagos por este organismo correspondían a despido de trabajadores, en agosto de 2021 (último dato disponible) solamente 32,6% de estos subsidios corresponden a despidos, mientras que el 67,4% restante corresponden a situaciones de reducción o suspensión, cuando se mantiene el vínculo formal con la empresa.

uruguay, medida por el tipo de cambio real (TCR), luego de experimentar un crecimiento de 2,7% en 2020, en los primeros nueve meses de 2021 el TCR global volvió a aumentar (3,1%) con respecto a igual período de 2020.⁷

Sin embargo, la evolución ha sido dispar cuando se discrimina por regiones. Con respecto a los países de la región (Argentina y Brasil), cayó levemente (1%) en el período enero-setiembre de 2021 con respecto a igual período de 2020, profundizando la fuerte caída registrada en 2020 (24,5%), lo que seguramente impactará negativamente en el gasto de los turistas en la próxima temporada estival. Por otro lado, el TCR volvió a mejorar con los socios comerciales extra-regionales (1,3%) siguiendo la tendencia de mejora de 2020 (2,7%).

GSECTOR PÚBLICO Y POLÍTICA FISCAL

Luego de cerrar 2020 con un déficit de 5,7% del PIB, las cuentas públicas fueron mejorando en 2021, acumulando un déficit equivalente al 5,1% del PIB en los doce meses terminados en agosto de 2021. Este resultado es consecuencia de la recuperación de los ingresos fiscales, de 1,2% en términos reales, mientras que los gastos cayeron 0,7%, ambas mediciones considerando el año móvil terminado en agosto de 2021, y revirtiendo el comportamiento de 2020. La recuperación de los ingresos respondió al aumento de la recaudación impositiva (5,1%), debido fundamentalmente al aumento de los impuestos al consumo: Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 5,6%, e Impuesto Específico Interno (Imesi) de 10,9%. Sin embargo, el aumento del IVA a las importaciones (14,7%) fue muy superior al incremento del IVA interno (1,1%), lo que refleja el

impacto desigual de la recuperación económica, con el incremento del consumo de importados y automóviles, lo que se refleja también en el fuerte aumento del Imesi a los automóviles (50,9%). La evolución de la recaudación del Impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) también refuerza la idea de la recuperación desigual, ya que mientras la recaudación global del IRPF fue de apenas 1,1% en el período, los ingresos referidos a la renta del capital fueron de 14,4%, mientras que los referidos a la renta del trabajo cayeron 1,5%.⁸

Con respecto a los egresos, la caída corresponde a prácticamente todas las categorías, pero la mayor contracción se registra en la inversión pública (31,7%), también considerando los 12 meses terminados en agosto de 2021 con respecto a igual período de 2020, siempre en términos reales. Todos los gastos vinculados a la pandemia se muestran en lo que el gobierno llamó el "Fondo Covid" que se constituyó en el mes de abril de 2020, y en los doce meses cerrados en agosto de 2021 representó 1,7% del PIB. Este fondo refleja fundamentalmente el pago de subsidios por desempleo, por enfermedad, apoyo a familias de menores ingresos y el gasto en insumos médicos y vacunas.

POLÍTICA MONETARIA, INFLACIÓN Y TIPO DE CAMBIO

La inflación en setiembre de 2021 fue de 7,4%, situándose nuevamente por encima del rango-meta (3% a 7%) establecido por la autoridad monetaria (Gráfico 5).

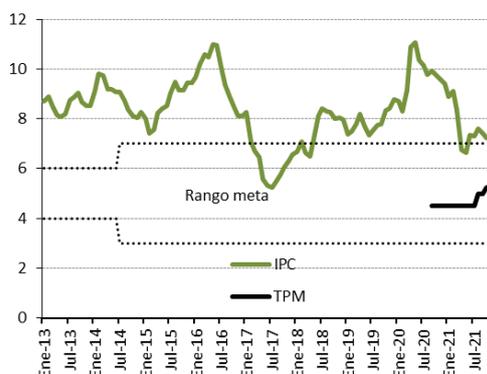
Luego del fuerte incremento de la inflación en 2020 como consecuencia del aumento del dólar y el ajuste de las tarifas públicas, en 2021 la evolución de la inflación respondió a la estabilidad del dólar, a la caída de la

⁷ Este índice incluye a Brasil, Argentina, la Eurozona, Reino Unido, los países del NAFTA (actualmente T-MEC).

⁸ Todas las variaciones se calcularon en términos reales para los 12 meses terminados en agosto de 2021 con respecto a igual período de 2020.

demanda interna y a la postergación del incremento de las tarifas de los combustibles en los primeros meses del año. Sin embargo, a partir de junio de 2021 se puso en vigor una nueva regla para el ajuste del precio de los combustibles, teniendo en cuenta los Precios de Paridad de Importación (PPI) así como otros costos por subsidios cruzados, lo que impactó al alza en el IPC. En consonancia con este incremento de la inflación, el BCU decidió incrementar la Tasa de política monetaria (TPM) de 4,5%, a 5% en agosto y nuevamente a 5,25% a inicios de octubre de 2021. Sin embargo, las expectativas de los agentes, recogidas en la encuesta mensual que lleva adelante el BCU, se encuentran por encima del techo del rango meta tanto para 2021 como para 2022, cuando el mismo será de 6%.

Gráfico 5
Inflación en Uruguay (variación últimos 12 meses en %)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Banco Central del Uruguay.

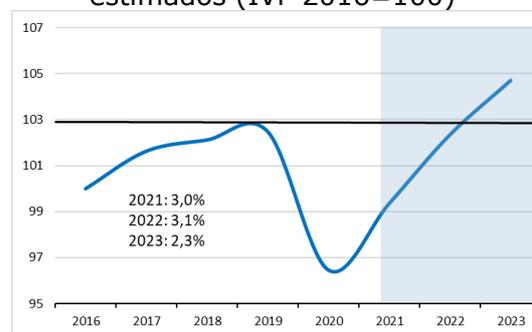
2. PERSPECTIVAS ECONÓMICAS

Luego de un primer semestre muy complicado, el horizonte para los meses que quedan de 2021 y para 2022 aparece más despejado, en lo que refiere a la pandemia en Uruguay. Sin embargo, la situación futura de la economía uruguaya todavía está sujeta a gran incertidumbre, ya que una parte importante del posible impacto positivo que podría recibir depende, por un lado, de cómo se

desarrolle la política de nuestros dos grandes vecinos, Argentina y Brasil, y por otro, del futuro de los precios y la demanda de los principales productos de exportación de Uruguay. Adicionalmente, el gobierno está impulsando una activa política exterior, buscando flexibilizar el Mercosur y estudiando un eventual Tratado de Libre comercio con China. No obstante, dichas iniciativas están en estudio, y, de concretarse, sus efectos no se apreciarían en el corto plazo.

Los resultados de modelizaciones propias indican un crecimiento de 3% para este año y para 2022, mientras que sería algo menor para 2023 (Gráfico 6). De acuerdo con la mediana de las expectativas de la encuesta mensual que realiza el BCU, para 2021 el crecimiento sería de 3%, para 2022 de 3,25% y para 2023 de 2,9%.

Gráfico 6
Evolución del PIB: valores efectivos y estimados (IVF 2016=100)



Fuente: Banco Central de Uruguay y proyecciones propias.

Como se puede apreciar en el Gráfico 6, recién a mediados de 2022 se estaría alcanzando el nivel del PIB de 2019. Sin embargo, esto esconde una evolución dispar de los diferentes sectores de la economía, con mayor crecimiento para los sectores transables, y menor dinamismo en los no transables. Esto también impactará en forma desigual sobre los trabajadores de los diferentes sectores, y entre los empresarios y los trabajadores en general, ya que a la caída del salario real registrada en 2020 se le sumará una nueva pérdida de poder adquisitivo en 2021, y menor

nivel de empleo, aunque se espera que el empleo siga recuperándose.

Con relación a la inflación, de acuerdo con la encuesta de expectativas del BCU, la misma se mantendría por encima del techo del rango-meta, en 7,2% para 2021 y 6,7% para 2022. En función de ello, seguramente el BCU vuelva a ajustar al alza la Tasa de política monetaria, yendo hacia un sesgo más contractivo.

Por su parte, se prevé que el resultado fiscal siga mejorando con respecto a los valores de 2020, dada la mejora en la recaudación, el fin de los gastos vinculados a combatir la pandemia y la voluntad expresa del gobierno de no incrementar los gastos.

En suma, en Uruguay las medidas tomadas para hacer frente al contagio del virus fueron efectivas durante 2020, pero en el primer semestre de 2021 la situación se salió de control, y las medidas resultaron totalmente insuficientes, pasando el país de los mejores a los peores lugares del mundo, tanto en contagios como en muertes. Sin embargo, la importante campaña de vacunación comenzó a impactar positivamente a partir de mediados del mes de julio, y desde entonces, tanto casos como fallecimientos se han mantenido en un nivel totalmente manejable. En ese contexto, la economía comenzó a mejorar a partir del segundo trimestre de 2021, pero con un dinamismo que implica que recién a mediados de 2022 alcanzaría el nivel de 2019.

3. SITUACIÓN POLÍTICA

Uno de los principales éxitos del gobierno en 2020, además del control de la pandemia, fue la aprobación de la Ley de urgente consideración (LUC), que contiene 476 artículos, que tratan de diversas temáticas. El principal partido de la oposición (Frente Amplio), junto con la central sindical de Uruguay (PIT-CNT) y una gran cantidad de movimientos sociales, impulsaron la realización de un referéndum para derogar 135 artículos

de la LUC, para lo cual era necesario recolectar firmas de al menos el 25% del padrón electoral, de acuerdo con la legislación uruguaya. Al vencimiento del plazo, a principios de julio de 2021 se entregaron firmas equivalentes a cerca del 30% del padrón, superando el mínimo exigido de 25%. Actualmente la Corte Electoral está verificando que las firmas entregadas cumplan con los requisitos establecidos, y ya habiendo evaluado la validez de la mitad de las firmas el nivel de rechazo es cercano al 8%, por lo que ya se da como un hecho que va a realizarse el referéndum, el que tendría lugar entre los meses de marzo o abril de 2022. Los analistas sostienen que, además, dicha consulta actuará como una elección de medio término del mandato del actual gobierno, cosa que en Uruguay no existe, dado que el Parlamento se renueva en su totalidad cada 5 años, al mismo tiempo que el presidente. La campaña política a favor y en contra de este referéndum ya ha comenzado, y las encuestas que han aparecido sobre el posible resultado, todavía no muestran un posible ganador.

Las opiniones vertidas en este informe son responsabilidad del equipo técnico que elabora el informe y pueden no reflejar el criterio individual de las instituciones que integran el CESLA.