

19 de agosto de 2020

## Informe de Coyuntura Uruguay

### 1. Introducción

El Uruguay atraviesa por un período de fuerte incertidumbre y regresión por dos grandes causas:

- La primera, y previa a la aparición de la Pandemia del COVID 19, está vinculada con el cambio de Gobierno luego de quince años de gestión del Frente Amplio. Pero quizás lo más relevante y preocupante es que el cambio de gobierno se da acompañado de dos fenómenos que ocurren en forma paralela:
  - La aplicación de una agenda gubernamental eminentemente restauradora en términos de revisión de ciertas políticas y de ajuste del gasto público que genera un ambiente de incertidumbre muy fuerte a un conjunto muy amplio de los actores sociales. Este fenómeno era esperable pero quizás no con el nivel de intensidad que se viene dando.
  - La explicitación en el sistema político uruguayo de una derecha conservadora y de carácter populista. La misma capitaliza descontentos varios de ciertos sectores de la sociedad y la coyuntura política de que sus votos son claves para asegurar la gobernabilidad del Gobierno actual. Este fenómeno es muy reciente y en expansión.
- La segunda causa es, como en todo el mundo, la aparición de la Pandemia del COVID 19. Cómo se verá más adelante, por diferentes circunstancias el impacto sanitario de la Pandemia ha sido relativamente bajo en comparación con otros países de la región. Sin embargo el impacto económico y social negativo de la Pandemia ya está siendo muy grande y todos los pronósticos indican que sus consecuencias serán más relevantes en el mediano plazo. El debate por ende se centra en la forma en que el gobierno encara las medidas de contención de los impactos negativos económicos y sociales derivados de la Pandemia.

Dado que se busca que el documento sea breve, se intenta hacer una síntesis de los principales sucesos más que una explicación detallada de cada uno de ellos.

### 2. Uruguay y la Pandemia: los resultados de los acumulados de la política pública

Los primeros casos de COVID 19 se hicieron evidentes el 13 de marzo de 2020. En la actualidad las principales estadísticas de la evolución de la Pandemia son las siguientes:

Según los últimos datos difundidos el pasado 18 de agosto, en Uruguay hay un total acumulado de **1.485 casos**, y de ellos **226 son casos activos**, se acumulan **40 defunciones** y se alcanzan los **1.219 recuperados**. El número de nuevos casos en las últimas 24 horas ha sido de 28 con focos de preocupación en la frontera con Brasil y en un barrio de la periferia de Montevideo.

Dado que es importante establecer indicadores relativos que permitan una comparación internacional, se presentan los siguientes:

- En el acumulado ha tenido 45 casos positivos de coronavirus por cada 100.000 habitantes y actualmente tiene 7 casos activos por cada 100.000 habitantes.
- Tiene 1 fallecido por cada 100.000 habitantes.

- Hasta el momento el país ha realizado 150.086 test de detección de la enfermedad (4.548 test cada 100.000 habitantes)

El relativo bajo impacto sanitario de la Pandemia, por lo menos hasta el momento es, además de la baja densidad poblacional relativa, el resultado de un conjunto de factores:

- Un primer elemento clave fue que el país contaba con activos públicos muy relevantes:
  - Un sistema nacional integrado de salud (que permite complementar las capacidades hospitalarias y de recursos de la salud pública y privada así como una cobertura de salud cuasi universal). Una relativa buena capacidad hospitalaria. Por ejemplo: Uruguay tenía al inicio de la Pandemia, unas 21 camas de CTI cada 100.000 habitantes que supone que tendría que haber cerca de 8.700 contagios para ocupar todas las camas de CTI disponibles.
  - Un comunidad científica nacional articulada que le permitieron al país una fuerte capacidad institucional de respuesta en temas tales como la elaboración de kits propios de detección del virus, el diseño de un test serológico con posibilidades de ser elaborado en el país y la determinación del genoma de las cepas del virus que circulan en el país y por ende de su origen de entrada como vector epidemiológico.
  - Una red de conectividad muy amplia de banda ancha (fibra óptica) a través de la inversión realizada por la empresa estatal de telecomunicaciones (ANTEL) que es a su vez la empresa dominante en telefonía celular. Ello permitió la rápida implementación de apps de detección temprana de la enfermedad (aunque esto es discutido), la implementación del teletrabajo a un costo razonable que facilitó la cuarentena voluntaria, el subsidio del acceso a los sectores educativos para las plataformas virtuales, la facilitación del acceso a INTERNET de los sectores de bajos recursos, etc.
- Un alineamiento importante de todo el sistema político y los principales actores sociales en apoyo a la instrumentación de las medidas sanitarias definidas por el Gobierno. Esto permitió alcanzar un aceptable nivel de acatamiento a las medidas voluntarias de distanciamiento físico propuestas por el gobierno.
- Rapidez en la implementación de medidas: Desde el día que se diagnosticó el primer caso a mediados de marzo, el gobierno uruguayo introdujo medidas de mitigación que apuntan a promover el distanciamiento social y la cuarentena voluntaria. Las medidas incluyeron la suspensión de clases, cancelación de eventos públicos, cierre de centros comerciales y clubes deportivos, y cierre de fronteras y tráfico aéreo.
- La conformación de un Grupo Asesor Honorario Científico que involucra más de 60 académicos de diferentes disciplinas y tiene como función suministrar evidencia científica e información para la toma de decisiones gubernamentales.

Sin embargo como se verá más adelante las medidas extraordinarias de política instrumentadas para contener el impacto económico y social de la Pandemia han sido en general insuficientes.

## **2.- Breve descripción de los principales efectos económicos, políticos y sociales de la pandemia: de la estrategia sanitaria exitosa a la justificación del ajuste**

Previo a la Pandemia si bien el país tenía una sólida situación macroeconómica con reservas históricas (unos 16.000 millones de U\$S) y muy buena capacidad de endeudamiento así como indicadores económicos y sociales relativamente mejores que el contexto regional, también venía acumulando una serie de problemas:

- En lo productivo, luego de alcanzar niveles históricos de crecimiento, Uruguay acumulaba cinco años con caídas en los niveles de empleo e inversión, bajos niveles de productividad y pérdida de competitividad.
- El déficit fiscal del Sector Público No Monetario (SPNM) fue 4,3% del PIB en los doce meses a febrero de 2020 (ajustado por factores extraordinarios).
- En 2019, el total de personas bajo la línea de pobreza fue 8,8% y 0,2% bajo la línea de indigencia, pero Uruguay registra un ratio entre pobreza infantil y pobreza en adultos mayores que lo ubica entre los países con mayores niveles de desigualdad entre grupos de edad, en perjuicio de las generaciones más jóvenes. A esto se le suma que la desvinculación educativa de los jóvenes es una de las más elevadas de ALC, donde aproximadamente 40% no culmina la secundaria.
- Si bien el trabajo informal era mucho más significativo a principios de los años 2000 (en el entorno del 45% del total), al 2019 todavía representaba aproximadamente 25% del total (unas 400.000 personas).

Los efectos de la Pandemia son múltiples y distintos a otras crisis:

- Tanto las restricciones formales como los cambios en los patrones de comportamiento y consumo de las personas para evitar el contagio han llevado a una caída de la demanda y la producción a nivel internacional y nacional. 2020 será uno de los peores años para la economía mundial en casi un siglo y esto impacta en el país. El primer semestre del año ya concluyó y, si bien la información disponible sobre la evolución de la actividad económica es aún parcial, brinda alguna señal sobre lo sucedido. Así, en lo relativo al comercio exterior, las exportaciones de bienes se contrajeron alrededor de 13% en el segundo trimestre del año, mientras que las importaciones de bienes cayeron 17%, ambas medidas en dólares y en comparación a igual trimestre de 2019. Aún no hay información sobre los servicios, pero, dado el cierre de fronteras, seguramente la caída tanto en el ingreso como en la salida de turistas habría sido cercana al 100%. Los organismos internacionales y el Banco Central del Uruguay estiman una baja del PBI para el 2020 del orden del 3 al 5 % respecto a 2019 según las fuentes (el PBI Nominal de 2019 fue de poco más de 59.000 millones de USD por lo que la merma sería del orden de 1.770 a 2.950 millones).
- La irrupción del COVID-19 impone mayores desafíos al afectar las cuentas fiscales y aumentar las necesidades de financiamientos del país. Se espera que el resultado fiscal empeore en los próximos meses debido a una caída de la recaudación y mayores gastos relacionados con las medidas sanitarias y económicas adoptadas. Se estima que el déficit fiscal del SPNM alcance 5,6% del PIB en 2020, comparado con una proyección de -4,1% a inicios de año.
- En este contexto de fuerte contracción económica, se proyecta un incremento del desempleo y una caída de los salarios reales. En cuanto a esto último, de acuerdo con las

pautas establecidas por el Poder Ejecutivo y acordadas con trabajadores y empresarios, se puede proyectar una caída de alrededor de 2% en el promedio del poder adquisitivo de los salarios para 2020 y una nueva caída, pero de 3%, para 2021. Sin embargo, el ingreso de las familias disminuirá en mayor medida, dado que, a la caída de los salarios reales, hay que sumarle la de otros ingresos no salariales y, sobre todo, la caída del empleo. Si todos los trabajadores que perdieron su empleo a partir del mes de febrero se hubieran mantenido buscando trabajo, la **tasa de desempleo estaría ahora alrededor de 16%**. Por ello, en este contexto, se torna relevante analizar cuántos trabajadores menos hay ocupados en Uruguay. Se puede estimar que en los meses de marzo, abril y mayo había alrededor de 100.000 ocupados menos que en febrero de 2020, a partir de la evolución de la tasa de empleo que calcula el INE, la cual en mayo de 2020 se situó en 52,9% de la población en edad de trabajar (PET), valor que fue superado en el año 2005. A esto habría que sumarle los trabajadores que actualmente están en seguro de paro por suspensión, pero que finalmente no volverán al trabajo, debido a las dificultades económicas que, muy probablemente, enfrentarán varias de las empresas que los contrataban. De acuerdo con datos del BPS, a fines de junio había alrededor de 180.000 trabajadores en seguro de desempleo por suspensión o reducción, por lo que podemos suponer que en los próximos meses habrá más uruguayos sin empleo.

- Según estimaciones del Instituto de Economía de la Universidad de la República, ya en abril de 2020, la pobreza habría aumentado en tres puntos porcentuales (asumiendo un escenario de caída del PIB de 3,5%). Esto implica que entre 94.000 y 127.000 personas habrían caído por debajo de la línea de pobreza. Esto se agrava si se tiene en cuenta que la dinámica inflacionaria uruguaya del último tiempo vino impulsada por los alimentos. Mientras que desde abril de 2020 la inflación superó el 10%, la variación del precio de los alimentos rozó el 20%. Esto hace que la inflación de los sectores de menos recursos es mayor dado la importancia del rubro alimentos en su canasta de precios relativos. El Ministerio de Desarrollo Social indica que la incidencia de la pobreza en hogares durante este año será 35,6% mayor que en 2019 y alcanzará a 100.000 hogares. En concreto, se proyecta que el aumento de hogares bajo la línea de pobreza pasaría de 5,3% en 2019 a 8,3% en este año, y la pobreza, de 8,8% en 2019 a 11,9% en 2020.

Las medidas implementadas por el Gobierno para contrarrestar el impacto económico y social del shock, incluyen el diferimiento de impuestos y pagos a la seguridad social para micro y pequeñas empresas; pago de licencia por enfermedad para empleados obligados a realizar cuarentenas y mayores de 65 años; flexibilización del seguro de desempleo; líneas de crédito flexibles y aumento de fondos de garantías; aplazamiento del vencimiento de préstamos bancarios; disminución de encajes bancarios; y transferencias monetarias o alimenticias para poblaciones vulnerables. También se creó un Fondo Coronavirus por US\$ 400 millones para financiar las medidas, el cual se financia fundamentalmente con aportes de organismos públicos e internacionales.

***Si bien no existen críticas a la pertinencia de las medidas, numerosos actores políticos y sociales han señalado su carácter insuficiente frente a la gravedad de los problemas y las***

**consecuencias futuras de ello.** Uruguay se ubicó en último lugar en términos del esfuerzo fiscal de las medidas de apoyo frente a la pandemia, con 0,7% del PIB, según un estudio recientemente publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el que se estimaron los impactos en América Latina de la covid-19 y se analizaron las políticas implementadas por los diferentes gobiernos de la región. De hecho se maneja que hasta el momento se han utilizado unos 250 millones de dólares en atención a los efectos de la pandemia.

Desde la academia, los sindicatos de trabajadores y la oposición se señala que hasta el momento, las medidas económicas tomadas tienen como objetivo principal apuntalar al sector privado, buscando una reactivación económica que permita recuperar los empleos perdidos en estos meses. Sin embargo, son escasas las medidas que apuntan a mantener el nivel de vida de las personas. Se plantea que sólo un porcentaje menor de los hogares y las empresas vulneradas por la emergencia sanitaria acceden a alguna de las escasas medidas desplegadas por el gobierno. Se argumenta que es estratégico contener los efectos de la merma de ingresos en este momento y que ello es una inversión para una recuperación más rápida del país.

En particular se cuestiona que aún en plena crisis, el Gobierno mantiene su orientación inicial de la mejora del resultado fiscal como principal objetivo de política. Eso se hizo evidente con la presentación de una Ley de Urgente Consideración (LUC) que incluyó unos 400 artículos de muy diversa índole (ajuste fiscal, seguridad interna, educación, etc.) y de corte claramente restaurador. La LUC es un mecanismo pensado para atender emergencias que requieren una rápida atención (y por ende acorta y limita los tiempos de decisión del Parlamento). Sin embargo la misma no plantea una sola medida de respuesta relativa al covid-19 y sus efectos. Diversas respuestas de movilización se vienen organizando desde diferentes colectivos sociales. Dos ejemplos que no agotan la diversidad de acciones:

- Se crea la INTERSOCIAL que integran más de 100 organizaciones, entre las que se encuentra La Central de Trabajadores (Pit-Cnt), la Organización de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (Onajpu), la Federación de Estudiantes Universitarios, el Colectivo Feminista, etc. Esta articulación ha realizado diferentes movilizaciones frente a la aprobación de la LUC y la insuficiencia de las medidas implementadas, con la consigna **“lo urgente es la gente”**.
- De forma espontánea o con cierta institucionalidad de respaldo, al igual que en la crisis del 2002, fueron surgiendo un número importante de “ollas populares” que se desplegaron a lo largo de todo el país pero especialmente en Montevideo y sus alrededores. Según datos publicados por Solidaridad Uy, en julio se contaron 229 ollas solidarias en Montevideo que daba de comer a cerca de 38.700 personas. La Coordinadora de ollas populares junto a la Intersocial viene reclamando la implementación de un ingreso básico transitorio de emergencia “para que dignamente los miles de uruguayos y uruguayas afectados puedan cocinarse, mientras dure la emergencia, en sus hogares. La mejor olla es la que se hace en casa. Esperamos su pronta respuesta”

### 3.- Reflexiones Finales: Uruguay. ¿Un país en proceso de agrietamiento?

Algunas claves para entender el proceso político, social y económico que motiva los diversos discursos en disputa en Uruguay:

- El país no ha terminado su proceso electoral iniciado en el año 2019 y demorado por la Pandemia. El próximo 27 de setiembre hay elecciones departamentales y municipales en los 19 departamentos del país. El desafío del Frente Amplio será el conservar la mayor parte de los gobiernos departamentales que tiene (Montevideo, Canelones, Rocha, Río Negro, Paysandú y Salto). Sin embargo salvo en Montevideo y Canelones el resultado electoral es inseguro o con mayor riesgo. La Coalición gobernante se presenta con candidata única en Montevideo y ha desarrollado alianzas diversas entre sus partidos en el interior. Por ende el clima electoral del país continua y cobran valor electoral las críticas a la supuesta herencia maldita del gobierno anterior, la amenaza que los gobiernos departamentales opositores no tendrán tan buena relación con el Gobierno Nacional, etc.
- A fines del mes de Agosto entrará en el Parlamento la Ley de Presupuesto donde se pautan las orientaciones principales de política que tendrá el actual Gobierno. Hasta el momento la misma se viene elaborando con un fuerte recorte del gasto e inversión pública del orden del 15 al 30 % del presupuesto anterior. Esto afecta un número importante de políticas sociales y educativas claves como el Sistema Nacional de Cuidados, el despliegue de territorial y de carreras en el interior del país de la Universidad Tecnológica, las políticas de la Universidad de la República, etc. Por ejemplo: Un documento interno del MIDES plantea que una reducción del 30% del presupuesto (manejado como un posible escenario), afectaría muchas de las “líneas estratégicas” de ese ministerio, como las transferencias sociales, en el orden de 45%, y las áreas de dependencia y discapacidad, en 28%. Por ende existen varias posiciones en pugna respecto a esta coyuntura que ha sido históricamente clave:
  - Por un lado está el relato del Gobierno, los partidos de la coalición gubernamental y ciertos actores sociales y económicos que plantean que el país fue recibido en ruinas, que debe hacer frente a la Pandemia y de que había mal gasto y gastos superfluos en el Estado y particularmente en ciertas políticas sociales. Esto supone también acusaciones de mala administración o ineficiencia a otros actores como las ONG que operaron en los programas sociales o la propia Universidad de la República (acusada de que incrementó su presupuesto pero no el nº de egresados – dato erróneo pero difundido). Esto a su vez se alimenta de ciertas creencias y prejuicios arraigados en ciertos sectores de la sociedad uruguaya.
  - Por el otro la movilización de los actores sindicales y otros colectivos que ven en las orientaciones del presupuesto, amenazas de dismantelamiento de servicios, reducciones salariales y recorte de políticas (muchas vinculadas a la nueva agenda de derechos que se fueron logrando en los gobiernos anteriores). Por ejemplo un relevamiento de las organizaciones de la Economía Social realizado por la Universidad de la Republica, indica que las organizaciones expresaron mayor énfasis “en la preocupación por la relación que establecen con el nuevo gobierno, más que [en] lo relacionado a la emergencia sanitaria”. Superado el primer impacto del aislamiento

físico, “la mayoría de las experiencias señala como principal preocupación los efectos que el cambio de rumbo en las políticas del nuevo gobierno pueda tener”.

- La oposición política al nuevo gobierno (fundamentalmente el Frente Amplio) ha tenido problemas para reposicionarse en su rol. A 13 días de iniciado el nuevo Gobierno surge la Pandemia por lo que en principio la prioridad fue asegurar la atención a la pandemia, posteriormente tuvo que asumir una posición defensiva frente a las críticas de las gestiones anteriores, tratar de denunciar y frenar algunos de las propuestas más regresivas de la LUC o de la próxima Ley de Presupuesto y elaborar la estrategia electoral para las próximas elecciones departamentales. Ello le ha impedido hacer una evaluación seria y profunda de la pérdida de las elecciones nacionales y principalmente no ha podido todavía una estrategia de acción propia que no sea solo reactiva a lo planteado por el Gobierno.
- Pero como se decía en la introducción la tendencia más preocupante es el emergente de una corriente de opinión y de visión de la sociedad de derecha que habilita muestras crecientes de intolerancia política y social. Algunas señales que alertan sobre estos cambios son los siguientes:
  - La creciente incidencia en el Gobierno del partido Cabildo Abierto (CA), que tiene su origen en la cúpula militar retirada con fuertes vinculaciones con la oficialidad que estuvo en la dictadura. En las elecciones pasadas CA obtuvo el 11% del electorado nacional, habiéndose creado unos meses antes. Actualmente ocupa los Ministerios de Vivienda y el de salud Pública (ministerios sociales) y varios cargos en otras dependencias del estado (como el Viceministerio de Defensa). Desde el Parlamento ha planteado la reinstalación de la Ley de Caducidad, criticado la agenda de nuevos derechos por adjudicarla a intereses foráneos pero también ha planteado medidas de corte populista nacional como su disposición a evitar la extranjerización de la tierra.
  - La aparición de algunos incidentes violentos de agresión a militantes del Frente Amplio en la campaña electoral en curso (incidentes en Salto, Paysandú y Montevideo).
  - La aparición de grupos de jóvenes que golpean a personas en situación de calle o de apariencia sospechosa.

Finalmente es bueno señalar que por diferentes circunstancias el Gobierno y el Presidente Lacalle Pou tienen un nivel de popularidad alto (en torno al 60%). Que existen amplios sectores de la población (no solo los vinculados al capital o al empresariado) que apoyan su accionar e incluso comparten las críticas a muchas de las políticas y medidas impulsadas por el gobierno anterior y de los colectivos sociales. Elemento que debe interpelar en las estrategias de generación de ciudadanía y promoción de procesos de desarrollo inclusivo.

Pero también importa destacar que junto a estos retrocesos y problemas, surgen respuestas de organización y articulación tradicionales y nuevas. La articulación de los colectivos sociales, la intercooperación entre las organizaciones de la economía social, formas de transformación digital de las prácticas y encuentros, movilizaciones callejeras guardando el distanciamiento físico, intervenciones urbanas con la comunidad para sustituir las marchas multitudinarias (caso de la Marcha del Silencio que se hace todos los 20 de mayo), etc.