



Center for  
Latin America

# IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL COVID EN URUGUAY

por Agustín Iturralde, Ramiro Correa,  
Diego Cabrera, y Martín Blanco, *CED*





## Contenido

Introducción.....	4
Situación de partida.....	4
Impacto sanitario.....	4
Estrategia .....	9
Medidas .....	10
Los desafíos que quedan .....	12
Resumen .....	14

## INTRODUCCIÓN

---

En los próximos párrafos intentaremos sintetizar las principales características y datos del impacto económico y sanitario de la pandemia de covid-19 en Uruguay. Se expondrá la situación del país previa a la llegada del coronavirus, las medidas tomadas y los principales indicadores sobre sus consecuencias en el país. Para finalizar incluimos una breve síntesis sobre las reformas que Uruguay necesita procesar para reactivar su economía de forma sostenible.

## SITUACIÓN DE PARTIDA

---

Uruguay vivió entre el segundo semestre de 2003 y el último de 2014 el período de expansión económica más importante en al menos 60 años. Además de un crecimiento económico muy por encima de nuestro promedio histórico, esto permitió una expansión de los ingresos y las condiciones de vida material de las personas en nuestro país.

Sin embargo, desde 2015 la situación fue sustancialmente distinta. La economía creció anémicamente y antes de la llegada de la pandemia ya se habían destruido más de 50.000 puestos de trabajo. Paralelamente, desde 2017 la tendencia se revirtió y el ingreso de los hogares y la pobreza monetaria se deterioró levemente en 2018 y 2019. El debilitamiento económico también expuso otras vulnerabilidades como fue la política fiscal pro cíclica que el país aplicó durante la bonanza. En 2019 el déficit fiscal era cercano a 4,5% del PIB y algunas calificadoras amenazaban con quitar el grado inversor a Uruguay si no impulsaba

rápida una consolidación fiscal. La calificadora Fitch así lo expresaba en su informe de diciembre de 2019: *“El nuevo gobierno de Uruguay se enfrenta al desafío de reducir un déficit fiscal alto ante crecimiento bajo. La estabilidad política es una fortaleza crediticia en medio de la volatilidad en otras partes de Latinoamérica, pero la estabilización de la carga de deuda pondrá a prueba la capacidad de la administración de adoptar medidas políticas contundentes y confiables»*

En resumen, cuando llega el covid 19 a Uruguay el 13 de marzo de 2020 nuestra economía se encontraba básicamente estancada luego de un período de crecimiento que había terminado en 2014. El problema central era la falta de competitividad que había hecho caer la inversión deteriorando así el mercado laboral y el ingreso de las familias. A su vez, el margen de acción fiscal del gobierno era muy acotado.

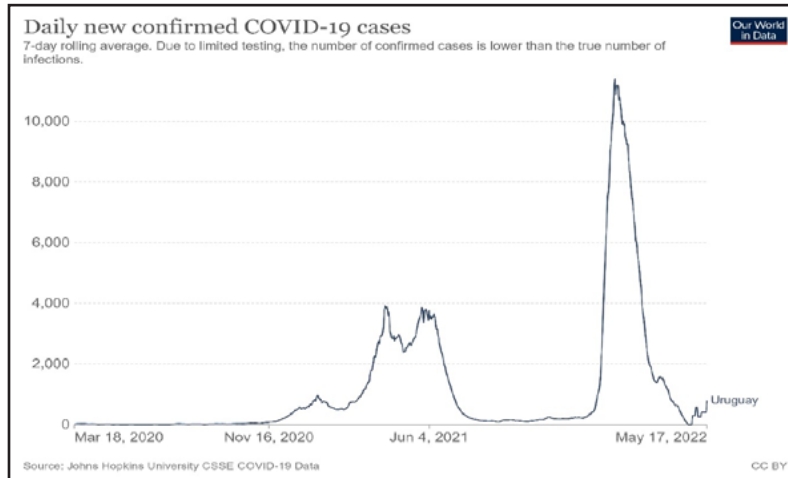
## IMPACTO SANITARIO

---

Uruguay registró sus primeros casos a mediados de marzo de 2020, con bajos niveles de contagio. La situación se mantuvo de esta forma durante varios meses, pero a partir de noviembre de 2020 la cantidad de casos confirmados comenzó a aumentar de forma sostenida, y a pesar de una leve mejoría en el número de casos durante el mes de febrero, la situación empeoró rápidamente en marzo 2021, conformando la primera ola de covid en nuestro país llegando a promedios sema-

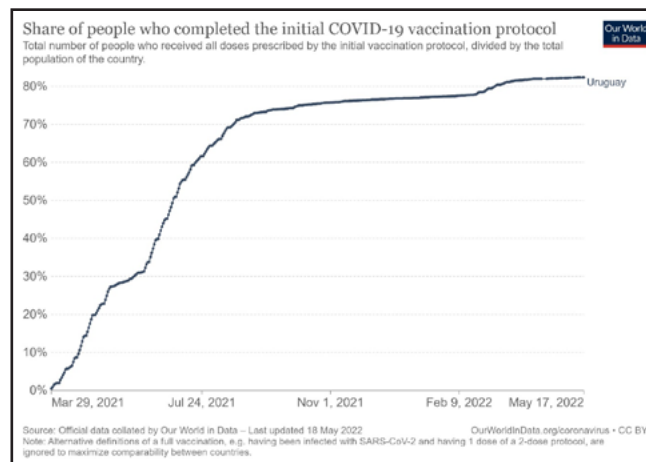
nales muy elevados en el entorno de los 4000 casos, la mayoría vinculados a la variante brasileña P1.

Luego de la reducción de casos hacia el segundo semestre, al inicio del año 2022 se dio la segunda ola, mucho más agresiva que la primera, provocada por la variante ómicron, con un pico superior a los 10.000 casos en el peor momento, como muestra la siguiente gráfica de la evolución del promedio semanal de casos diarios en Uruguay:



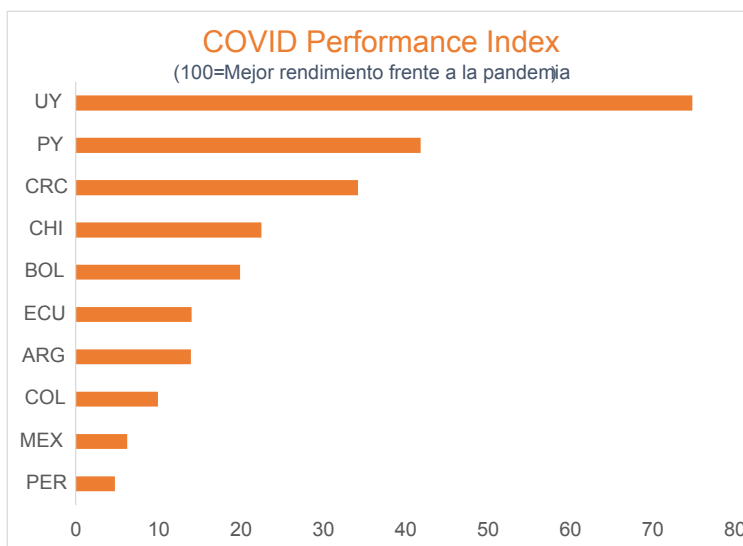
Fuente: Our World in Data. Gráfica tomada el 18 de mayo de 2022

Al mismo tiempo, Uruguay comenzó la vacunación el primero de marzo de 2022, manteniendo un excelente ritmo. Para fin de dicho mes ya se han administrado más de 600 mil dosis, que equivale a casi un 20% de la población total del país. Hacia finales de julio ya se había logrado vacunar al 70% de la población con 2 dosis, que era el objetivo planteado por el MSP. La siguiente gráfica muestra el porcentaje de la población adulta que completó el protocolo inicial de vacunación:



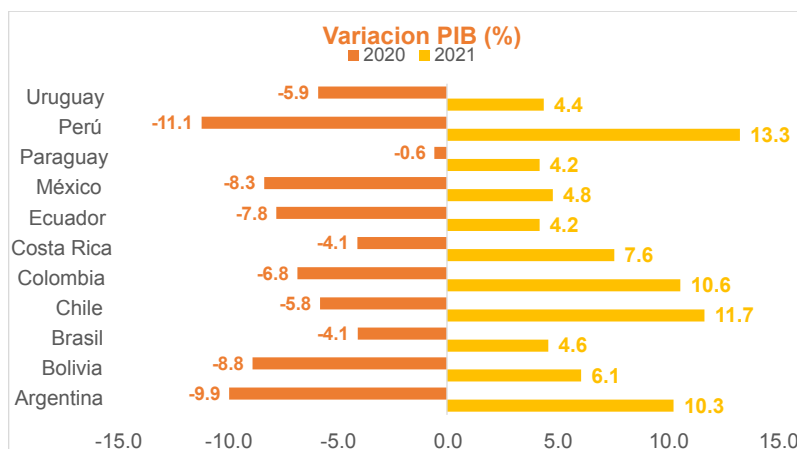
Fuente: Our World In Data. Gráfica tomada el 19 de mayo.

Según el Índice de Rendimiento COVID presentado por el instituto Lowy, el cual toma en consideración datos como la cantidad de casos confirmados, la cantidad de muertes y la cantidad de tests realizados para evaluar el rendimiento de los países frente a la crisis sanitaria, Uruguay es el país de América que mejor ha respondido a la pandemia, y se encuentra en el puesto número 12 a nivel mundial. Es importante señalar que entre los 102 países que mide el índice, los peores 5 son de América Latina, lo cual destaca el excelente papel que realizó Uruguay:



Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados por el Instituto Lowy, datos al 13/3/21. Sin datos para Brasil.

## Impacto Económico

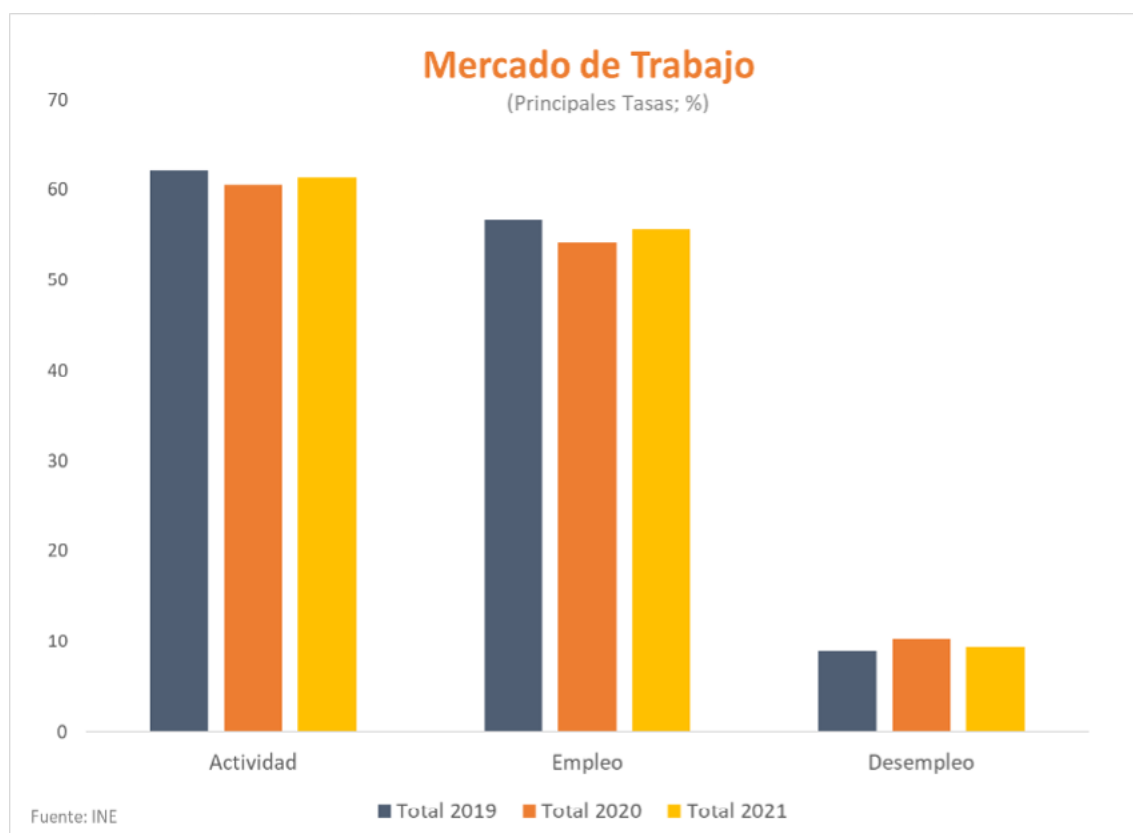


Fuentes: Elaboración propia con base en Institutos de Estadística Respetivos

A pesar de una caída del 5,9%, Uruguay se encuentra entre los países de América con menor caída del producto en 2020. Por otra parte, en 2021 tuvo un crecimiento del PIB mayor a lo esperado, aunque no se encontró entre aquellos con un mayor crecimiento en el contexto latinoamericano.

Uruguay mostraba problemas con respecto al mercado laboral incluso antes de la pandemia. Desde 2014 la tasa de empleo ha disminuido año tras año, mostrando una caída acumulada de 3,7 puntos porcentuales entre 2014 y 2019. La crisis sanitaria potenció estos problemas, registrándose en 2020 una caída de 1,7 puntos porcentuales en la tasa de empleo con respecto al año anterior. Además, la pobreza pasó de un 8,8% a un 11,6%, lo cual representa aproximadamente 100 mil personas que cayeron en la pobreza en 2020.

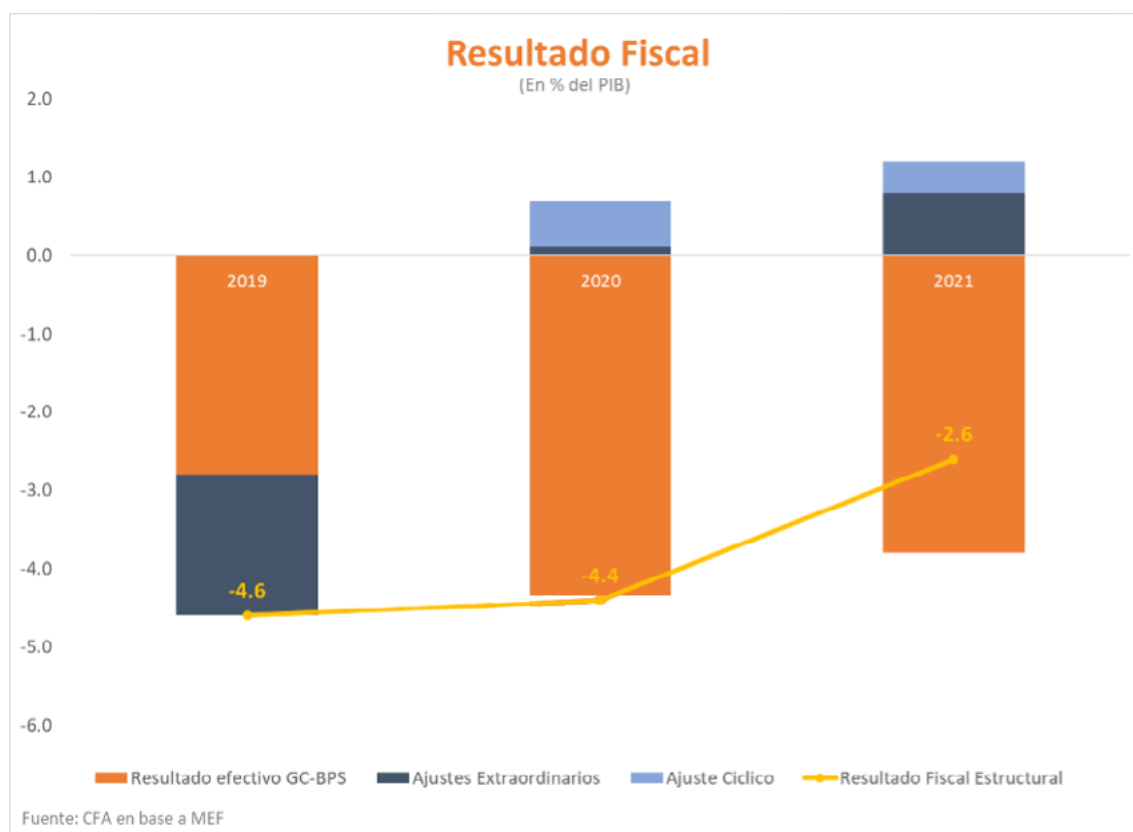
Durante 2021 el mercado laboral fue más dinámico de lo que se esperaba, ya que, si bien en el promedio del año no se recuperó la caída de la pandemia, hacia fines del año la tasa de empleo ya mostraba niveles superiores a los de prepandemia. Por otra parte, los niveles de pobreza bajaron a 10,6% en 2021, pero todavía no alcanzaron los niveles prepandemia, aunque se frenó el alza después de tres años consecutivos de aumento.



Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados por el Instituto Nacional de Estadística de Uruguay

La caída de la actividad económica fue muy importante pero su fase más aguda estuvo concentrada en el segundo trimestre de 2020 cuando la movilidad estuvo restringida al mínimo. Desde entonces, la actividad atravesó un continuo proceso de recuperación casi ininterrumpido (con excepción del primer trimestre de 2021 dada la ausencia de temporada turística), alcanzando hacia fines de 2021 niveles superiores a los registrados dos años atrás. Dicho dinamismo tuvo lugar gracias al vigor del sector agroindustrial y la construcción, aunque el comercio y los servicios repuntaron hacia el segundo semestre de 2021. Por su parte, las exportaciones de bienes alentadas por una mejora del escenario externo dan altos precios y la inversión apuntalada por la planta de UPM y el desarrollo de grandes proyectos inmobiliarios, fueron los componentes del PBI que dinamizaron la demanda.

En cuanto al resultado fiscal efectivo del gobierno, este empeoró casi tres puntos en 2020 como porcentaje del PIB con respecto a 2019 debido a la pandemia. Sin embargo, si quitamos los factores extraordinarios para ambos años y comparamos el resultado fiscal estructural, podemos ver que en realidad hubo una leve mejoría que se acentuó durante 2021, al pasar de -4,4% a -2,6%. Esto es algo muy destacable, ya que a pesar de los mayores gastos sociales realizados, el gobierno fue capaz de reducir los gastos no vinculados a la pandemia.



Fuente: Consejo Asesor Fiscal con base en Ministerio de Economía y Finanzas



## ESTRATEGIA

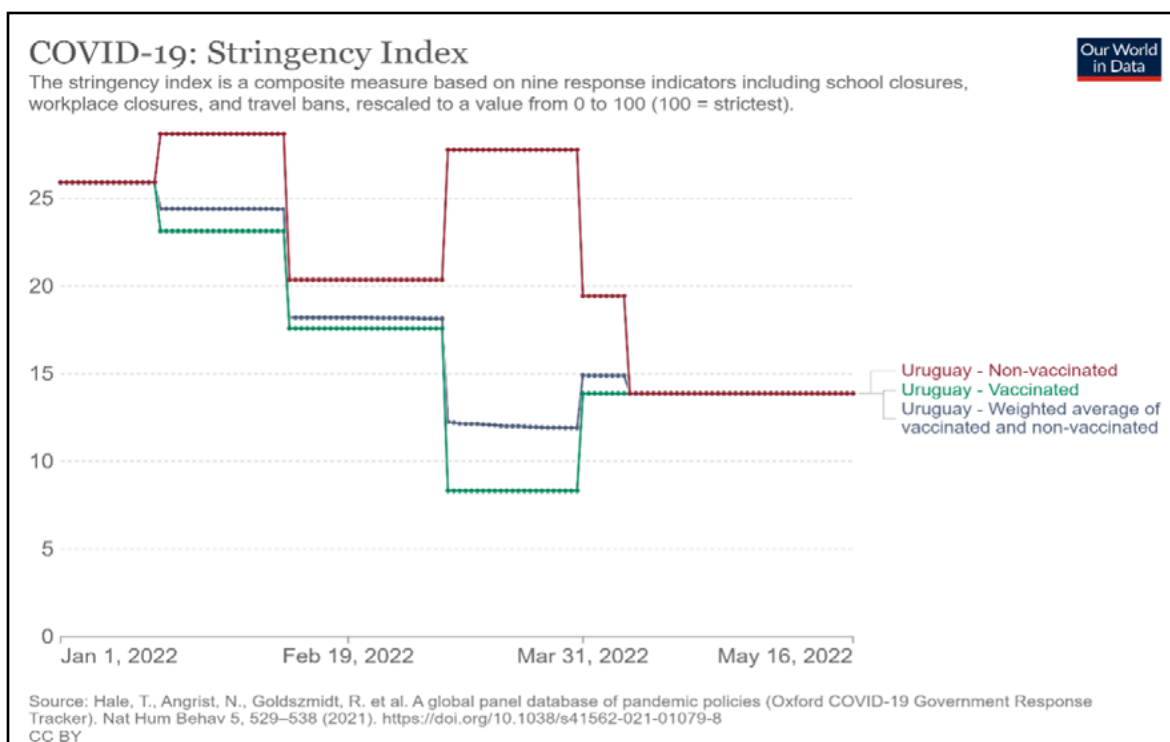
---

El impacto de la crisis sanitaria evidenció las fortalezas y debilidades ya existentes de Uruguay. Por un lado, el elevado grado de certidumbre del sistema político del país, así como la fortaleza e integridad del sistema de salud fueron aspectos claves para el manejo adecuado de la pandemia.

Por el otro lado, muchos de los problemas actuales del país ya se venían dando previo al impacto del covid-19. Como mencionamos, Uruguay recibió la pandemia con un estancamiento pronunciado de la economía y un sector privado con evidentes problemas de competitividad.

Es en este contexto que durante la pandemia el gobierno optó por promover y confiar en la “libertad responsable” por parte de los ciudadanos. Por esta razón, no se tomaron medidas de cuarentena obligatoria, sino que se optó principalmente por la restricción voluntaria de la movilidad. Posteriormente, en 2021, la estrategia sanitaria del gobierno también tuvo un fuerte apoyo y base en la vacunación, con una campaña intensiva superando todas las expectativas, por ejemplo, logrando vacunar a 60.000 personas, es decir, el 2% de la población total, solo en un día.

De acuerdo al índice de rigurosidad elaborado por la Universidad de Oxford, el cual evalúa cuán estrictas son las medidas tomadas por el gobierno frente a la pandemia, Uruguay fue uno de los países con mayor libertad durante la pandemia. Sin embargo, cabe señalar como esta fue una de las herramientas que utilizó el gobierno para incentivar la vacunación, ya que los vacunados tenían mayores libertades que aquellos que no se habían inoculado, como se puede visualizar en la siguiente gráfica, pero esto finalizó cuando culminó la segunda ola. Asimismo, en abril de 2022 Uruguay puso fin a la emergencia sanitaria y dejó de reportar los casos diarios de covid como sinónimo de que la pandemia había pasado a un segundo plano.

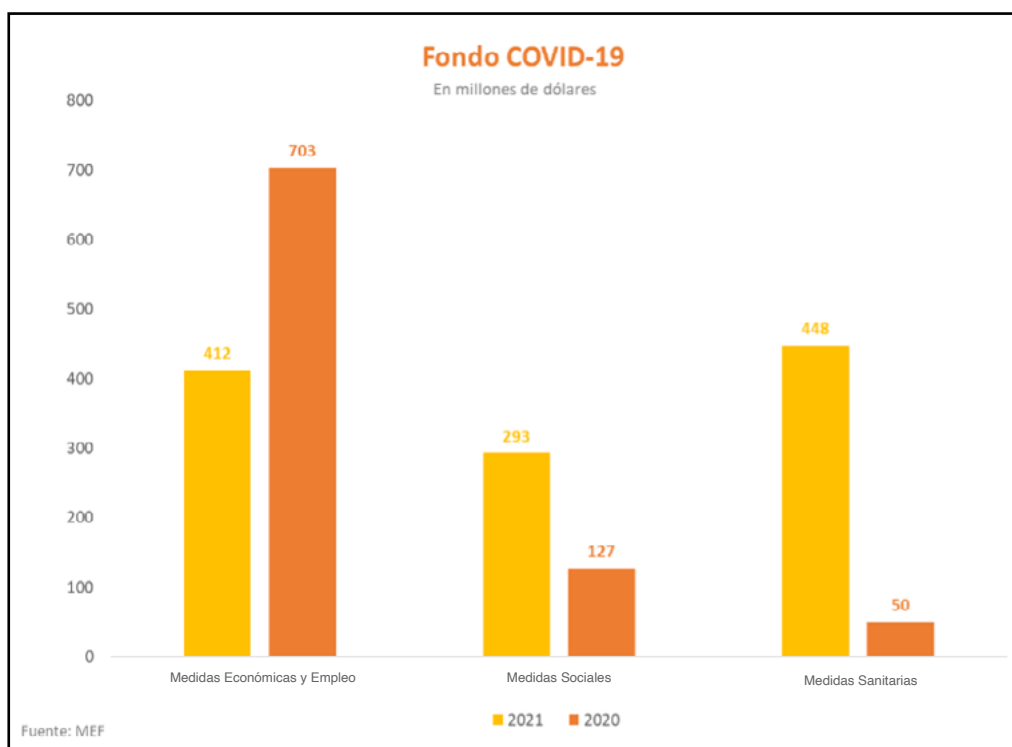


Fuente: Our World in Data con base en Thomas Hale, Sam Webster, Anna Petherick, Toby Phillips, and Beatriz Kira (2020). Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government.

## MEDIDAS

Durante la pandemia, una de las medidas tomadas por el gobierno fue la creación del Fondo Solidario covid-19 mediante aportes de funcionarios y empresas públicas. El fondo se estableció con el objetivo de cubrir las necesidades económicas, sociales y sanitarias de la población. Por estas medidas se destinó cerca de 880 y 1150 millones de dólares en 2020 y 2021 respectivamente (casi 2 puntos del producto)

Como se ve en la siguiente gráfica, la prioridad en 2020 fue económica y de empleo, donde se destinó casi la totalidad del monto, en tanto en 2021 se duplican las medidas sociales, como resultado del aumento de pobreza señalado anteriormente, a la vez que las medidas sanitarias, donde se destaca la compra de vacunas.

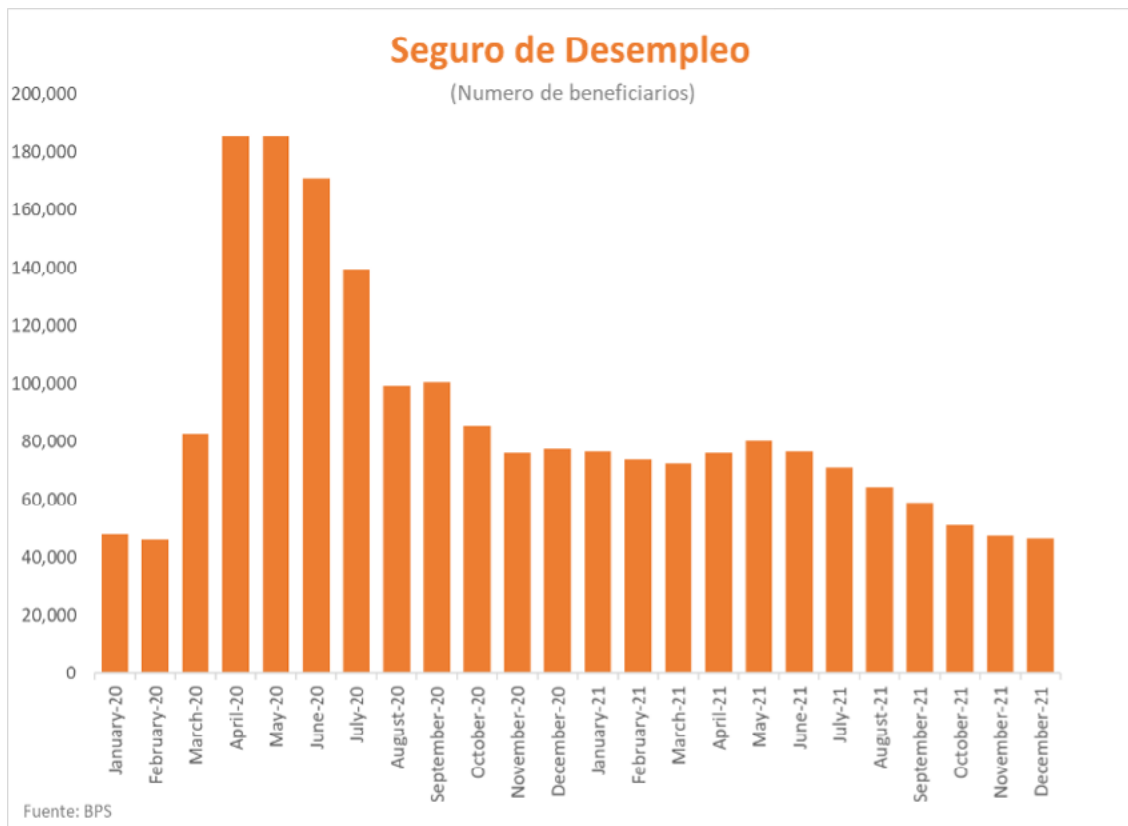


Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Además, el Poder Ejecutivo presentó en marzo de 2021 un proyecto de ley que tuvo como objetivo implementar medidas adicionales para el apoyo de las pequeñas y medianas empresas. Estas medidas incluyen la exoneración de la mitad de los aportes que las pequeñas y medianas empresas hacen a la seguridad social de los trabajadores durante 6 meses, reducciones tributarias de hasta un 75% para empresas muy pequeñas (monotributistas) y la facilitación del pago de deudas con distintos organismos del Estado.

Del mismo modo, se tomaron medidas para mitigar el impacto de la pandemia en el mercado laboral a través del nuevo seguro de desempleo flexible, que facilita el acceso a esta cobertura a los trabajadores que no cumpliera con los requisitos y permite el uso parcial del instrumento para quienes continúan trabajando, pero lo hacen en un horario menor, el cual fue extendido en varias ocasiones y continúa en vigencia. Además, hubo medidas de apoyo a la población socialmente vulnerable a través de apoyo a la alimentación y transferencias monetarias excepcionales.

Como podemos ver las medidas estuvieron centradas en aliviar el impacto económico del covid a las empresas y a las personas. Se destacan especialmente las medidas destinadas a sostener los vínculos laborales durante la pandemia.



Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados por el Banco de Previsión Social

## LOS DESAFÍOS QUE QUEDAN

La falta de dinamismo de la economía uruguaya no comenzó con el covid-19, la actividad económica estaba virtualmente estancada desde el 2015. El covid solo llegó para exponer y agravar los problemas que ya teníamos.

El satisfactorio desempeño de la economía uruguaya en 2021 no puede evitar visualizar una cosa que parece clara: tenemos un problema importante de competitividad. Uruguay está en una típica trampa de ingreso medio, en este caso medio-alto. Se volvió demasiado rico para poder captar inversiones intensivas en mano de obra de baja calificación, pero a la vez no tiene una complejidad económica ni niveles educativos y de eficiencia que le permitan competir con los países más ricos. Los trabajadores, en tanto, tienen ingresos altos para la productividad que tienen, pero bajos para el costo de vida en el país.

Mejorar la competitividad para acercarnos paulatinamente a estándares de productividad mayores que justifiquen los mayores costos es crítico, pero también complejo. Efectuar dicha mejora requiere actuar en varios frentes en simultáneo, al menos en los que el rezago es más crítico. Mencionaremos en los próximos párrafos algunos de ellos.

Podemos organizar estos desafíos en tres frentes: los macros, los micros y los sociales. En el frente macro hay dos temas en los que si bien Uruguay avanzó queda mucho por hacer. La estabilidad macroeconómica mejoró mucho en los últimos 30 años, pero la inflación si bien está muy lejos de tener los problemas de Argentina, sigue siendo muy alta en comparación. Este gobierno parece tener como objetivo una convergencia hacia objetivos mucho más ambiciosos, donde la combinación de las políticas monetaria y fiscal juega un rol clave. En este sentido la reforma de la seguridad social que se está discutiendo, a la espera de su ingreso en el parlamento, será vital para dar sostenibilidad fiscal al país.

El otro tema macro que requiere avanzar con urgencia es la inserción internacional, donde el tratado de factibilidad de un TLC con China y la postura del gobierno son una excelente noticia. Uruguay, al igual que todo el MERCOSUR, se encuentra muy rezagado en cuanto al acceso preferencial a mercados. Para un país de nuestras dimensiones no hay posibilidad de dar un salto al desarrollo sin una inserción internacional mucho más completa.

El Índice de Vulnerabilidad Comercial que calcula el CED muestra que mientras el 55,1% de las exportaciones uruguayas se realizan

sin ninguna preferencia comercial, esa cifra es solo de 9,7% para Chile, 14,4% para Perú o 32,8% para Nueva Zelanda. Esto cambia radicalmente para Uruguay si consideramos el TLC con China, donde pasaría a ser del 33,8%, similar a niveles de Nueva Zelanda.

En el frente microeconómico también hay una agenda pendiente. La regulación de varios mercados de bienes y servicios no transables son muy poco competitivos e ineficientes. Así lo muestran índices como el Doing Business del Banco Mundial o el Índice de Libertad Económica de la Heritage Foundation. El mercado laboral es uno de los aspectos en los que peores puntuamos en dichos índices, es claro que se requieren mejoras y flexibilidades regulatorias importantes. La regulación de otros mercados monopólicos u oligopólicos también tienen problemas importantes de ineficiencias que son trasladadas al sector transable. La regulación de servicios energéticos, del transporte o de la salud son ejemplos de esto.

Finalmente hay una agenda muy relevante en temas sociales. Uruguay sigue teniendo una sociedad más cohesionada que la mayoría de los países de América Latina, pero en las últimas décadas surgieron problemas muy relevantes. El nivel de violencia de nuestra sociedad está en línea con la región y ha crecido sin pausas incluso durante períodos de fuerte crecimiento económico y ganancias de bienestar material. No casualmente también estamos ante una muy profunda crisis educativa, la proporción de jóvenes que terminan la educación media superior es en Uruguay de las más bajas de la región. Debemos reformular las políticas sociales en su sentido más amplio y abordar una profunda reforma educativa, en lo cual todos los analistas y

miembros del sistema político se muestran de acuerdo.

En el mes de marzo se cumplieron dos años de la llegada de la pandemia a Uruguay, con la sociedad realizando prácticamente vida normal. Junto con el fin de la centralidad de la pandemia el nuevo gobierno deberá abordar a fondo estas reformas, muchas de ellas son parte de la agenda que lo llevó al gobierno. Sin reformas serias que ataquen causas y no síntomas y que trascienden problemas coyunturales el Uruguay no despegará. Si se acelera el ritmo de las reformas estructurales que necesita el país y las mismas tienen como faro la confianza en las libertades y capacidades de las personas, Uruguay puede aspirar a ser un país mucho más libre, justo y próspero.

## RESUMEN

---

Uruguay logró atravesar la pandemia con una gestión sanitaria y económica que sobresalió dentro de la región. Salvo los primeros meses de 2020 la economía y las escuelas estuvieron mayormente abiertas amortiguando así el impacto. En 2021 fue bastante más complejo en materia sanitaria. El avance de los contagios obligó al gobierno a tomar más medidas, pero se evitó cualquier elemento coercitivo. La campaña de vacunación fue la principal responsable del aplanamiento de la curva de contagios, a la espera de lo mismo a nivel mundial.

Más allá de lo sanitario, los problemas que Uruguay tiene luego de la pandemia son una versión agravada de los que ya tenía. El gobierno necesita poner un pie en el acelerador de las reformas que tiene en su

agenda, muchas de ellas muy importantes y bien orientadas. Consolidar la estabilidad macro, mejorar la regulación de mercados poco competitivos y procesar una verdadera reforma educativa radical es menester, si lo hace Uruguay podrá perfectamente aspirar a dar un salto muy significativo en su nivel de desarrollo.