

LA POLÍTICA DE AJUSTE FISCAL: CASO URUGUAY, ÉXITOS Y FRACASOS

THE FISCAL ADJUSTMENT POLICY: THE CASE OF URUGUAY, SUCCESSES AND FAILURES

Jorge Notaro^ξ

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (URU)

- **Resumen:** Desde 2005 hasta 2014 se observó un acelerado crecimiento del PIB con aumento del empleo y el salario real, pero a partir del año siguiente estas tendencias se enlentecen o se revierten. Desde 2015 hasta mediados de 2017 se implementó una política de ajuste que tuvo como objetivos prioritarios declarados la reducción del déficit fiscal y la inflación; los principales instrumentos fueron el control de la oferta monetaria y la contracción de la inversión pública, aumentos de tarifas de empresas públicas, contención de los aumentos de salarios y pasividades reales. En un contexto de caída de la demanda externa, la política económica no se propuso compensarla con un aumento de la demanda interna, que se podría lograr con mayores impuestos al capital y sus ingresos para financiar un aumento de la inversión pública y reducir el déficit fiscal, así como con aumentos de salarios.
- **Palabras clave:** Política económica, ajuste, metodología, interdisciplina
- **Abstract:** From 2005 to 2014 was observed a rapid growth of Gross Domestic Product with rising employment and real wages, but from the next year these trends will slow down or reverse.

^ξ Investigador del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Investigador del Núcleo de Pensamiento Crítico en América Latina y Sujetos Colectivos del Espacio Interdisciplinario de la Dirección para correspondencia electrónica: jnotaro@netgate.com.uy Dirección para correspondencia postal: Acevedo Díaz 1514 apto 902, Código Postal 11.200 Montevideo, Uruguay
Economía coyuntural, Revista de temas de coyuntura y perspectivas, vol.2, núm. 3., pp. 131- 178.

DOI 10.5281/zenodo.1182806

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

From 2015 until 2017 was implemented a fiscal adjustment policy which had as its objectives declared, reducing the fiscal deficit and inflation; the main instruments were the control of money supply and the contraction of public investment, price increases of public companies, containment salaries and pensions increases. In a context of falling external demand, economic policy did not propose to compensate it with an increase in domestic demand, which could be achieved with higher wages and taxes on capital to finance an increase in public investment and reduce the fiscal deficit.

- **Key words:** Economic policy, adjustment, methodology, interdiscipline.

JEL: A12, B50, E65, H11

▪ Recepción: 04/04/2017

Aceptación: 29/05/2017

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este trabajo es identificar los cambios en el proceso y en la política económica (PE) desde 2015 hasta mediados de 2017, tercer gobierno consecutivo del Frente Amplio, con relación a los dos gobiernos anteriores del período 2005 - 2014. El problema a investigar, identificados los cambios en la política económica implementada desde 2015, es su evaluación, diseñando hipótesis sobre la explicación de los cambios identificados así como de su papel en los cambios en el proceso económico.

Se presenta el marco teórico – metodológico (en 2), se describe la evolución de los principales indicadores de la economía del país (en 3) y se caracteriza la PE identificando los cambios desde 2015 con relación a los diez años previos (en 4). Se analiza la relación de la PE, considerada un sistema complejo, con el contexto histórico (en 5),

se evalúan los éxitos y los fracasos de la PE según el grado en que logró los objetivos declarados y se hipotetiza sobre objetivos reales pero no declarados (en 6). Finalmente se presenta la bibliografía y un Anexo Estadístico

2. MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO

La política de ajuste fiscal, también llamada de consolidación fiscal, se recomienda cuándo la evolución del déficit fiscal impacta en un acelerado crecimiento de la deuda pública y de la inflación, y tiene por objetivo alcanzar el equilibrio fiscal. Se considera necesaria para conseguir objetivos de largo plazo como el crecimiento económico y la reducción de la pobreza (Daniel et ali, 2006; FMI, 2010; Blanchard y Cottarelli, 2010). Tres categorías que contextualizan esta conceptualización son las políticas públicas, la estrategia (E) y la PE de la que la política de ajuste fiscal forma parte.

Las políticas públicas se definen de diversas formas, Velásquez Gavilanes (2009) identificó veintinueve y propuso una nueva: “Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.”

Como componente de las políticas públicas se considera estrategia (E) a «la propuesta de una imagen-objetivo y del proceso para alcanzarla en una situación dada» (Matus, 1972), constituye una

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

pauta para la acción del Estado fijando un marco de mediano y largo plazo para la PE, a la que orienta e impregna con sus valores. Delimita una franja dentro de la cual son adoptadas las medidas que la transforma de discurso en práctica y la proyecta desde el mundo de las ideas al material.

Las definiciones de PE son numerosas y según Cuadrado Roura et al las diferencias que pueden detectarse entre ellas son muy escasas. Cuatro elementos integran, regularmente, este tipo de definiciones: i) la existencia de una *autoridad* (el gobierno o el conjunto de autoridades públicas del país); ii) unos *finés u objetivos* cuyo logro se persigue; iii) el carácter *deliberado* de las acciones que la citada autoridad desarrolla en el terreno económico; y iv) la existencia de unos *instrumentos* que pueden ser manipulados o alterados por las autoridades para tratar de alcanzar los fines propuestos” (Cuadrado Roura et al , 1995, 133:134)

Los modelos de PE se caracterizan por la prioridad de objetivos, la modalidad de uso de los instrumentos y su base social, considerando tal a la constituida por los sujetos colectivos que logran que se incorporen sus demandas y se benefician de los resultados. Los aspectos visibles son las decisiones y sus fundamentos, pero el análisis requiere considerar la posible incoherencia de lo explícito y en caso de encontrarlas, investigar otras hipótesis explicativas. Se considera que la PE cambia si cambian los objetivos prioritarios o la modalidad de uso de los instrumentos, lo que implica un cambio en las demandas contempladas y podría modificar la base social.

El proceso comienza por el reconocimiento de una situación como «problema», una brecha entre la percepción de la realidad y las expectativas de algunos agentes que demandan medidas correctivas (Sierra, 1970:40 y siguientes) o como «cuestión en el sentido de que ciertas clases, fracciones, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse algo a su respecto...» (Oszlak & O' Donnell, 1976 21:32).

La importancia reconocida se reflejará en la prioridad de los objetivos y en la asignación de recursos en función de estos. La cultura, las ideas, los valores o la ideología condicionan el reconocimiento de una situación como «problema», la política económica es en primer término política y por lo tanto resulta de una ética y de relaciones de poder, de las que se derivan la elección de prioridades y la asignación de recursos, condicionadas por el contexto económico, social y político. Los pasos siguientes serán diseñar las medidas para resolver los problemas, ponerlas a consideración de las instituciones con capacidad de decisión e instruir a la administración pública para su ejecución (Cuadrado Roura et ali, 1995:104; Lasswell, 1956; Jones, 1970).

Las políticas públicas y como parte de estas la PE, son «sistemas complejos», es decir, un conjunto organizado de elementos o subsistemas en continua interacción entre sí y con el contexto (García, 2006). Rolando García destaca como antecedentes en la definición de esta categoría a Bertalanffy en un artículo publicado en 1940 y reproducido en 1968, a Prigogine (1947) sobre la termodinámica de los procesos irreversibles y a Piaget (1975) sobre el desarrollo de la mente del niño. Cuando los elementos de un sistema están constituidos por

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

sus propios elementos y tienen sus propias estructuras, se consideran subsistemas del sistema total (García,1993:102). Al definir un sistema complejo como objeto de estudio se recorta una parte de la realidad por lo que es necesario tomar en cuenta sus interacciones con el medio circundante sobre el que ejerce y del que recibe influencias; su evolución está “determinadas en gran medida por sus intercambios con el medio en que están inmersos” (García,2006:102). Es necesario investigarlos como procesos para reconstruir su historia y se definen los procesos como “una concatenación de eventos que se dan en el tiempo” (García, 1993:94). En el mismo sentido Lasswell destacó la contextualidad como uno de los atributos imprescindibles de las políticas (1992:110).

En el análisis de la PE como sistema complejo es necesario tener en cuenta: i) los elementos diferenciables que interactúan son las decisiones del Estado articulando instrumentos en función de objetivos para modificar algún aspecto del proceso económico; ii) las interrelaciones entre la PE con las diversas dimensiones o subsistemas del proceso histórico, que se abordan desde dos ángulos complementarios, el carácter de condicionada de la PE por los subsistemas que contribuye a explicar las decisiones que se adoptan y al mismo tiempo, de condicionante que impacta sobre los mismos en un proceso continuo en el que se establecen relaciones dialécticas; iii) el proceso de cambio como resultado de las interacciones entre sus elementos y con el contexto.

Cuadrado Roura et ali diferencian los “sujetos básicos” como los políticos y los burócratas, de las “influencias externas” como los grupos de presión y las tendencias corporativistas (Cuadrado Roura et

ali, 1995,112:126). Oszlak y O'Donnell consideran que se requiere tener en cuenta como se origina la política pública, sus impactos en la sociedad civil y en el sistema político, las relaciones de poder que contribuyen a explicarla, los apoyos y oposiciones que genera por el grado en que las demandas se transforman en medidas (Oszlak y O'Donnell, 1976).

En los últimos años el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se interesó en investigar cómo se tomaban las decisiones de PE, desarrollando una metodología para investigar el papel de diversos actores e instituciones en el proceso de diseño, resolución e implementación de la PE (Ardanaz et al 2010; Chuaire et al 2014; Scartascini et al 2010; Stein et al 2006 y 2010).

Los objetivos reales de la PE puede ser diferentes a los declarados ya que se podría “enmascarar un objetivo menos confesable detrás de otro que lo es más en relación con el sistema de valores de la sociedad en cuestión” (Kirschen, 1978:41). La diferenciación entre objetivos declarados y reales se utiliza también en la Administración por Objetivos (Drucker, 1954), considerando a los primeros como los que se explicitan en los documentos (estatutos, informes, anuncios de relaciones públicas, declaraciones públicas de sus directivos) y forman parte de la imagen que se quiere transmitir a los interesados (Robbins & Coulter, 2009:161), mientras que los objetivos reales de una organización se detectan observando su práctica (Trujillo Ruiz, 2004). En la PE los objetivos reales y no declarados se detectan por la forma de utilización de los instrumentos en las medidas adoptadas y su distancia con el discurso y se diferencian de los resultados no compatibles porque no generan

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

correcciones. Descubrir las hipótesis ocultas de las propuestas de política económica y de las políticas de ajuste en particular, permite entender las incongruencias así como los intereses que representan; el ajuste por la reducción del gasto se presenta como el único técnicamente correcto y por lo tanto imprescindible, descarta el aumento de los impuestos con el argumento de que dificultaría la recuperación de la economía y tiene como objetivo no declarado mantener el valor de los títulos de deuda pública (Dias Carcanholo, 2015).

El descubrimiento de objetivos no declarados permite nuevas conclusiones sobre los éxitos y los fracasos de la PE. Se aborda analizando la consistencia, es decir, la compatibilidad entre las medidas adoptadas así como su aptitud para el logro de los objetivos. Un ejemplo habitual son las políticas de estabilización de precios que utilizan el tipo de cambio como instrumento, su evolución a menor ritmo que los precios internos genera déficits crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos, caída del nivel de actividad económica y de las reservas y, en la mayor parte de los casos, obliga a una devaluación que acelera el aumento de los precios internos y exige un cambio de la PE.

Es necesario tener en cuenta que el contexto recibe impactos de la PE sobre el nacimiento, desarrollo, fortalecimiento o desaparición de actividades económicas y sujetos colectivos. En la dimensión económica se incluyen costos o beneficios económicos para los sujetos colectivos que comprenden las condiciones de existencia y de desarrollo de su actividad, el nivel de ingresos y la valoración del patrimonio. El desarrollo de la actividad está condicionado por los

monopolios públicos, las regulaciones y prohibiciones (por ejemplo sobre la intermediación financiera o el uso de la tierra), la protección del mercado interno, el acceso a activos facilitado por las políticas crediticias para los empresarios y educativas para los trabajadores asalariados. En los ingresos inciden las políticas específicas (por ejemplo los salarios y las pasividades) y sus condicionantes (por ejemplo la inflación y los impuestos). En la valoración del patrimonio inciden regulaciones directas e indirectas, como por ejemplo la legislación sobre arrendamientos de viviendas o la regulación de precios en forma directa, o la política cambiaria y la tributaria en forma indirecta. Los impactos son también sociales y políticos en la medida en que los cambios económicos modifican la estructura social, los sujetos colectivos y las relaciones de poder.

3. RESULTADOS ECONÓMICOS 2004 – 2017

Se diferencian los resultados de la década que finaliza en 2014 y los de los años siguientes, para identificar las continuidades y los cambios; esta aproximación descriptiva será el punto de partida para la formulación de hipótesis explicativas sobre el papel de la PE.

El PIB creció a una tasa media acumulativa anual (TMAA) del 5.4% desde 2004 hasta 2014, aumentaron todos los componentes del gasto final, más de la mitad del crecimiento fue resultado del aumento del consumo privado y las mayores tasas fueron las de las importaciones y la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) en Maquinaria y equipo, tanto del Sector Privado (10.4%) como del Sector Público (21.5%) (Anexo Estadístico, Cuadro 1). En las actividades de origen las TMAA mayores al promedio hasta 2014 se

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

observa el máximo en papel y productos de papel y cartón (30.2%) seguido por telecomunicaciones, transporte, servicios de intermediación financiera medidos indirectamente, silvicultura, comercio, minería y construcción (ver <http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Cuentas%20Nacionales/presentacion05.htm> Producto Interno Bruto según Industrias. Miles de pesos constantes de 2005. Cuadro 14 a)

Desde 2014 hasta 2016 el PIB creció a una TMAA del 0.9% por el aumento del consumo público, con el consumo privado estancado y contracción de los demás componentes del gasto (Cuadro 1). La inversión privada en 2016 cayó por tercer año consecutivo y se ubicó un 12% por debajo del nivel de 2014, la Inversión Extranjera Directa (IED) alcanzó un máximo de 3.032 millones de dólares en 2013 y se redujo aceleradamente los años siguientes hasta ubicarse en un 31.4% de ese nivel en 2016 (BCU 2017 a).

Durante el primer trimestre de 2017 el PIB muestra un incremento del 4.3% con relación a igual período del año anterior, destacándose el aumento del consumo privado (4.3%), de los volúmenes exportados (4.9%) y de la formación bruta de capital por el aumento de las existencias a pesar de la caída del capital fijo en el sector privado (-1.1%) y en el público (-6.5%) (BCU, 2017 b).

El número de personas ocupadas en todo el país tuvo un aumento permanente hasta 2014, el número de desocupados se redujo y la mejora en la calidad del empleo se aprecia en el significativo aumento del empleo sin restricciones (Anexo Estadístico, Cuadro 2).

En 2015 estas tendencias se revirtieron, comenzó la reducción del número de personas trabajando, en 2016 trabajaron treinta y dos mil personas menos que en 2014 y 36.800 de los empleos perdidos eran sin restricciones. Durante enero – abril de 2017 el número de personas ocupadas fue 1.643.1, similar al promedio del año anterior; la tasa de empleo del período fue 58.0%, era 59.0% en 2015 y 58.4% en 2016, pero el descenso de esta tasa se compensó con el aumento de la Población en Edad de Trabajar (INE, 2017 a).

La inflación medida por el Índice de Precios al Consumo (IPC) desde 2006 hasta 2014 aumentó a una TMAA de 7.9%, principalmente por los precios de Alimentos y bebidas sin alcohol y en menor medida con mayores tasas pero menor importancia relativa en la canasta con la que se construye el índice, Vivienda, Educación, Restaurantes y hoteles, Bebidas alcohólicas y tabaco. Los precios de los alimentos que el Uruguay produce, exporta y también consume fueron estables hasta 2006 y desde ese momento iniciaron una tendencia ascendente por encima del IPC. El aumento del IPC desde 2014 hasta 2016 fue de 9.2% acumulativo anual (Alimentos, 9.5%) y por lo tanto superior al período previo. En los doce meses finalizados en junio de 2017, bajó a 5.31% como resultado de un aumento nulo de Alimentos y bebidas sin alcohol que compensó los aumentos mayores al promedio de los demás rubros (INE, 2017 b).

El promedio anual del Índice Medio de Salarios Reales (IMSR) aumentó desde 2004 hasta 2014 a una tasa media acumulativa anual del 4,2%, siendo de 4,6% para los asalariados privados y 3,7% para los públicos; durante los dos años siguientes el promedio anual de aumento fue 1,6% (Anexo Estadístico, Cuadro 3). En el período enero

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

– mayo de 2017 el IMSR se encontraba 2.8% por encima del nivel del año anterior (INE 2017 c). A pesar del aumento del IMSR los niveles de ingresos de un gran número de trabajadores permanecieron muy bajos según estimaciones del Instituto Cuesta Duarte (ICD) con información de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) durante 2014 690.000 trabajadores, el 41.5% del total de personas trabajando, de los cuales 480.000 eran asalariados, tuvieron un ingreso mensual inferior a \$ 15.000 (U\$S 646 aproximadamente) (ICD, 2015).

Se puede construir un Índice Medio de Pasividades Reales como lo establece la Constitución aumentando las pasividades nominales el primero de enero de cada año en el porcentaje de aumento del Índice Medio de Salarios Nominales del año anterior, y se deflacta por el IPC. Durante 2015 el aumento fue de 3.33% y en 2016 de 0.19. Cabe observar que las pasividades más bajas tuvieron aumentos mayores que no se tienen en cuenta en el Índice construido.

Para medir la pobreza el INE utiliza el llamado “método del ingreso”, define líneas de pobreza y de indigencia por el costo de canastas de bienes y servicios, que actualiza según la variación de los precios. El número de personas pobres en todo el país se redujo desde un 32.5% de la población en 2006 hasta 9.7% en 2014, este último año se redujo un 2% que significó 67.200 personas (Anexo Estadístico, Cuadro 4). El 9.7% se mantuvo en 2015 y bajó a 9.4% en 2016, dado que “cada 1.000 personas, 94 de ellas no superan el ingreso mínimo para cubrir las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias consideradas por esta metodología” (INE 2017d:28). El INE indica que existe un 95% de probabilidad que el porcentaje de 2016 se

encuentre entre 9.0% y 9.8% (p.52), es decir que podría ser un poco menor o un poco mayor, no es un dato categórico. Si se considera que los porcentajes son exactos, el número de personas pobres aumentó en 2015 y se redujo en 2016; con una lectura rigurosa se concluye que el número de personas pobres se estabilizó en 2014 ya que durante los dos siguientes no se observaron cambios significativos.

Con un indicador multidimensional se estimó que el 33.8% de las personas tenían al menos una necesidad insatisfecha (INE, 2013). Se puede citar como antecedente un informe del INE (1995) que estimó que el porcentaje de hogares con alguna necesidad básica insatisfecha en Montevideo era de 25.1% en 1984 y de 15.5% en 1994, en el Interior Urbano era de 30.1% y 16.5% en los mismos años.

Estos indicadores deberían ser completados teniendo en cuenta que la pobreza deriva con frecuencia en la segregación territorial y la exclusión económica, social y política generando una cultura, un sistema de valores y una forma de vida de rechazo violento a la sociedad excluyente.

Los indicadores de distribución del ingreso muestran estabilidad en los últimos años, omitiendo algo más de 7.300 millones de dólares anuales de ingresos del capital. El INE calcula dos indicadores de distribución del ingreso, el Índice de Gini y la desigualdad por la relación entre el ingreso de las personas que forman parte del 10% de las familias de mayores ingresos y el de las personas que forman parte del 10% de las familias de menores ingresos. Durante el período 2006 -2016 el Índice de Gini se redujo de 0,455 el primer año a 0,383 el último (INE, 2017d:42). Este último año el

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

índice tiene una probabilidad del 95% de ubicarse entre 0.381 y 0.385 (p.53). La desigualdad (D) medida por el cociente entre el ingreso medio per cápita con valor locativo del primer y último decil era 17.9 en 2006 y se redujo a 11.3 en 2016 (p. 45).

Los resultados de los últimos años muestran leves fluctuaciones, son probables los aumentos del índice de Gini así como el de Desigualdad en 2013 y 2015, así como su descenso en 2014 y 2016, lo que se pueden interpretar como una distribución del ingreso sin cambios significativos durante los últimos cinco años (Anexo Estadístico, Cuadro 5).

Desde que entró en vigencia la reforma tributaria, la Dirección General Impositiva (DGI) informa la recaudación de impuestos a los ingresos del capital y del monto de las exoneraciones. Con esta información es posible calcular los ingresos del capital, incluyendo las ganancias de las empresas, los intereses de todo tipo y los alquileres (de viviendas, locales comerciales, tierras, maquinarias, vehículos, etc.)^{†††}.

El promedio anual de ingresos del capital, comprobado con datos de la DGI después del pago de impuestos, durante el período 2010-2014, fue de 10.551 millones de dólares. Con información de la Balanza de Pagos que construye el Banco Central del Uruguay (BCU), del total se pueden diferenciar 8.473 millones de dólares anuales del capital nacional y 2.078 del capital extranjero. La presión fiscal sobre los ingresos del capital, es decir el cociente entre los impuestos

^{†††} La versión detallada de las estimaciones se encuentra en “PROCEDIMIENTO DE CÁLCULO DE LOS INGRESOS DEL CAPITAL.URUGUAY, 2008 – 2014” disponible en Academia.edu.

pagados y los ingresos, fue 10,9%. La ECH sólo registra el 7,8% y omite el 92,2% de los ingresos del capital local, lo que cuestiona los indicadores sobre distribución y desigualdad del ingreso que se construyen con esa información.

Analizados los principales indicadores de la situación económica interna a continuación se presentan los que se refieren a la inserción internacional, comenzando por el intercambio comercial. Desde 2004 hasta 2014 las exportaciones de bienes aumentaron algo más de un 300% alcanzando a 10.138 millones de dólares y en la composición se destacan como principales cambios: a) China y Brasil fueron el destino del 40% de las exportaciones; b) el aumento de la importancia relativa de la soja y la celulosa que no formaban parte de los seis principales rubros en 2004 (25% del total exportado en 2014); c) la reducción de las manufacturas de lana y cuero (Uruguay XXI, 2016 a).

Durante los dos años siguientes las exportaciones de bienes se contrajeron 18% y en su composición se destaca: a) China y Brasil se mantuvieron como los principales destinos con un 38% del total; c) se mantuvo la importancia relativa de los tres principales rubros, la carne bovina (17.4%), la soja (10.0%) y la celulosa (15.0%) (Uruguay XXI, 2017 a).

En el primer semestre de 2017 las exportaciones uruguayas de bienes incluyendo Zonas Francas aumentaron 8% respecto a igual período del año anterior, lo que constituye el primer aumento desde el primer semestre de 2014 (Uruguay XXI, 2017 b). Durante el primer trimestre de 2017 el saldo en cuenta corriente fue positivo por primera

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

vez desde 2014, como consecuencia de exportaciones de tanto de bienes como de servicios turísticos, mayores que las importaciones (BCU, 2017c).

Los precios internacionales de los productos que el Uruguay exporta iniciaron una tendencia ascendente en 2005 que alcanzó un máximo en julio – agosto 2008 con un aumento de 68%, descendieron hasta octubre - diciembre de 2009 un 11% con relación al máximo, retomaron la tendencia ascendente hasta alcanzar un nuevo máximo en mayo – agosto de 2012 con un nivel 83% superior al de 2005, fluctuaron en los meses siguientes hasta que en mayo – julio de 2014 inician una nueva tendencia descendente hasta ubicarse en marzo 2017 – abril 2017 un 35 % por debajo del máximo de 2012 pero 18 % por encima del nivel de 2005. (<http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Intercambio-Comercial-.aspx>).

Cabe destacar como cambios importantes en la inserción financiera internacional desde 2004 hasta 2014: a) el aumento de la apertura financiera medida por el ingreso de capital sobre el PIB, que pasó de un 0.5% en 2004 a 7% en 2014; b) la importancia de las transferencias de ingresos al exterior (rentas del exterior en la terminología de la balanza de pagos) que llegó al 4% del PIB en 2014; c) la magnitud del saldo negativo en cuenta corriente, que llegó al 4.6% del PIB en 2014 (Anexo Estadístico, Cuadro 6).

Durante los dos años siguientes se redujeron la apertura comercial y la apertura financiera. En el plano comercial por una caída de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios, siendo la segunda mayor que la primera, se redujo el saldo negativo en cuenta

corriente. En el movimiento internacional de capital se observó una importante salida de capital y una caída de las reservas (3.3% del PIB) que se utilizaron para pagar deuda externa ya que el aumento de la relación entre la deuda externa pública bruta y el PIB ponía en peligro la calificación de la deuda.

Las rentas del capital extranjero bajaron desde 2015 por concepto de intereses de deuda externa y utilidades de las IED, en total pasaron de 2.190.9 millones de dólares en 2014 a 1.594.8 en 2016 y en el año móvil finalizado en marzo de 2017, 1.554.4 (BCU 2017 c). En la salida de capital durante 2015 se destaca el aumento de los depósitos de residentes en el exterior (560 millones de dólares) y la de los bancos (1041 millones de dólares) facilitado por la reducción de los encajes (BCU, 2016c:14); en los primeros meses de 2017 continuaba la salida neta de capital (979.0 millones de dólares), la reducción del ingreso de IED (880.3 millones de dólares) y la caída de las reservas (1.551.9 millones de dólares; fueron 2.166.0 millones de dólares en 2016), aunque a menor ritmo que durante el año anterior (BCU, 2017 b).

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

4. CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La PE implementada desde 2015 se puede considerar “de ajuste” por que tuvo como objetivos prioritarios declarados la reducción del déficit fiscal y de la inflación, utilizando como instrumentos la política fiscal y la política salarial^{##}.

En junio de 2005, el gobierno se comprometió con el FMI a bajar la inflación, que era del 4.7% anual y presentaba una tendencia descendente, fijando como objetivo una reducción de un 1% durante cada uno de los dos años siguientes para llegar al 3.5% en 2008; la meta de superávit primario era del 4% del PIB para reducir la relación deuda pública – producto del 60% en 2008 al 50% en 2012. El comunicado de prensa del FMI destacó que “La política monetaria continuará centrada en ‘base money targeting’ en el contexto de un régimen de tipo de cambio flexible hasta que las condiciones permitan cambiar a un ‘inflation targeting framework’” (IMF, 2005).

El BCU fija una banda meta delimitando entre que mínimo y que máximo se ubicaría el valor el IPC un año después. El instrumento utilizado desde septiembre de 2007 hasta junio de 2013 fue fijar una tasa de interés de referencia, la Tasa de Política Monetaria (TPM), que aumentó hasta llegar en enero de 2013 a 9.25%; se complementó con acuerdos con las principales cámaras empresariales de mantener estables los precios de algunos productos durante dos o tres meses, en 2008, 2009 y 2014. Los aumentos de la TPM no lograron el objetivo y en 2013 el BCU implementó un cambio en la instrumentación, controlar el aumento de los “medios de pago M1

^{##} La comparación entre las recientes políticas de ajuste de los países latinoamericanos se encuentran en los análisis del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2017) y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2017)

ampliado, que se compone por la suma de la emisión de dinero en poder del público, los depósitos a la vista y las cajas de ahorro del público en el sistema bancario” (COPOM, 2013). Se esperaba que la contracción del M1 redujera la demanda de bienes y servicios y como consecuencia, los aumentos de precios. En el último Comunicado del Comité de Política Monetaria (COPOM) del 10 de julio de 2017 se señala que la inflación ha mantenido la tendencia decreciente y ha sido determinante “la evolución descendente que ha tenido el crecimiento de precios de los bienes y servicios transables – fruto de la evolución del tipo de cambio y la caída de los precios internacionales relevantes para Uruguay”. La demanda de dinero fue superior a lo esperado y fue convalidada por un mayor crecimiento de la cantidad de dinero en relación a la referencia indicativa de aumento del M1. El BCU mantendrá el sesgo contractivo de la política monetaria fijando la referencia indicativa de crecimiento de M1’ para el trimestre julio-setiembre en el rango 11 % - 13 %. (<http://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Paginas/Copom-Julio-2017.aspx>)

Desde 2015 los cambios más importantes en la PE se observan en los lineamientos para la negociación de los salarios y en la política fiscal. En los Consejos de Salarios el gobierno propuso desindexar los salarios del IPC, con los objetivos declarados de mantener las fuentes de trabajo y el salario real, con aumentos del salario nominal diferenciales según la situación de las empresas. Para 2015 se propuso un aumento de máximo de 10% para los sectores con PIB creciendo al 4% anual o más; un mínimo de 8% para los sectores con dificultades; estos porcentajes van descendiendo 1% por año. Si

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

transcurridos 18 o 24 meses la inflación fue superior al aumento de los salarios, se agrega un aumento por la diferencia entre ambos porcentajes. En agosto de 2016, luego de una entrevista con la dirección del PIT – CNT, el Presidente Vázquez comunicó que los aumentos máximos no se reducirían en 1% y que los salarios sumergidos aumentarían por el IPC. En julio de 2016 el Poder Ejecutivo aceptó una de las reivindicaciones de las organizaciones de pasivos, aumentando la jubilación mínima de \$ 8.767 a \$ 9.185 (296 dls.).

Los cambios en la política fiscal se implementaron en el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional que establece las actividades que realizará el Sector Público durante cinco años, cuanto gastará para su cumplimiento así cómo va a obtener los ingresos y cada año con una Rendición de Cuentas el Ejecutivo puede proponer cambios. De acuerdo a la Constitución sólo el Poder Ejecutivo tiene facultades para proponer aumentos del gasto público y el Poder Legislativo sólo puede modificar su composición.

El presupuesto presentado en el segundo semestre de 2015 proyectó para el quinquenio, en porcentajes del PIB, un aumento de 0.6% en los ingresos, una reducción de 0.8% de los egresos primarios que incluye una reducción de 0.5% de las inversiones, un aumento de 0.6% del pago de intereses de deuda y como resultado final, la reducción del déficit global del sector público consolidado del 3.5% en 2014 a 2.5% en 2019 (MEF, 2015:49). Se propusieron aumentos de gastos para dos años exclusivamente y los posteriores se negociarían según evolución de la economía. Las empresas públicas deberían aumentar los ingresos mejorando sus resultados operativos

progresivamente, hasta alcanzar un excedente del 1.9% del PIB en 2019 y con ese objetivo se aumentan las tarifas.

En el proyecto de Rendición de Cuentas presentado a mediados de 2016 se corrigieron a la baja las proyecciones de crecimiento y de recaudación, proponiendo nuevas medidas para aumentar los ingresos en 335 millones de dólares, reducir los gastos en 125 millones de dólares y postergar para 2018 parte de los gastos aprobados para 2017 (MEF 2016). Se propuso aumentar las tasas del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) sobre los ingresos del trabajo y sobre los intereses, y del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) sobre las pasividades. Se corrigieron algunas deficiencias del diseño del IRAE que permitían la elusión del impuesto: a) eliminar el sueldo ficto del patrón de las deducciones; b) fijar un tope de 50% de deducción por pérdidas; c) considerar a las utilidades no distribuidas como distribuidas después de tres ejercicios, salvo que hayan sido invertidas; d) gravar con un 7% a las empresas de servicios, que estaban exoneradas.

La bancada de diputados del Frente Amplio logró, con la aceptación del Presidente, que se recortaran 871 millones menos a la educación. En la versión original propuesta por el MEF el aumento de la tasa del IRPF y del IASS, así como la reducción al 8% de las eventuales deducciones empezaba para los ingresos de \$33.400, pero las gestiones del Frente Amplio llevaron al Presidente Vázquez a aumentar el mínimo a \$50.100 (PIT – CNT 2016).

Se anunció también la reforma de las pasividades militares que generan un déficit de 400 millones de dólares al año y mientras se

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

procesa se propuso un impuesto adicional al IASS. En mayo de 2017 el PE presentó un proyecto a la bancada del FA en el que se propone aumentar los años de servicio necesarios para el retiro y pone un tope a las pasividades.

La Rendición de Cuentas presentada en junio de 2017 (MEF 2017 a) y actualmente en discusión en el parlamento propone aumento del gasto de US\$ 72 millones a partir de 2018 y se agregan US\$ 100 millones aprobados para 2017 y postergados para 2018. Teniendo en cuenta los riesgos regionales y globales, sólo se proponen aumentos para 2018 y para los dos años siguientes, comprendidos dentro del período del actual presupuesto, se considerarán en las futuras Rendiciones de Cuentas según la situación económica. Se propone que paguen IRPF los premios de los juegos de azar y el IRAE la banca de quinielas, con lo que se recaudará US\$ 17 millones. También un aumento de la Tasa consular, transitoria y con excepciones (petróleo, bienes de capital), de 2% a 3% para las importaciones del Mercosur y 5% para el resto, con lo que se espera recaudar US\$ 95 millones; US\$ 200 millones se obtendrán por el aumento de la recaudación por el crecimiento del PIB y se espera además la mejora del resultado de las empresas públicas.

En 2013 los ingresos públicos alcanzaron un máximo de 30.3% del PIB y el gasto total (incluyendo el pago de intereses) un máximo de 32.9%; durante los años siguientes los ingresos fluctúan por encima del 29% y los gastos totales alcanzan un nuevo máximo en 2016 con un 33.3% por el aumento de los intereses de deuda (Anexo Estadístico, Cuadro 7). El resultado global Sector Público consolidado, al que habitualmente se hace referencia como déficit

fiscal (DF) y se mide como porcentaje del PIB, fue deficitario y creciente pasando del 2.4% del PIB en 2013 al 3.9% en 2016 (Anexo Estadístico, Cuadro 7). La composición del gasto público total presentó un cambio muy importante, la inversión pública era el 3.2% del PIB en 2014 y fue 2.4% en 2016, el pago de intereses de deuda era el 2.8% del PIB en 2014 y aumentó a 3.6% en 2015 y 3.3 en 2016. Durante 2014 el gasto en salud ejecutado por la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) fue el 8.0% del total del gasto público y en educación, 14.5% por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y 3.5% por la Universidad de la República (en <https://www.cgn.gub.uy>). En el año móvil finalizado en mayo de 2017 el Resultado Global del Sector Público Consolidado se situó en -3,4% del PIB, igual al del mes de abril. Las inversiones se mantuvieron estables en términos del PIB y los intereses se situaron en 3,2% del PIB aumentando 0,1% por mayores pagos del BCU. (MEF 2017 b)

5. INTERACCIÓN CON EL CONTEXTO HISTÓRICO

Como se señaló en el marco teórico metodológico, la PE se interrelaciona con el contexto histórico que la condiciona y contribuye a explicarla, y al mismo tiempo, impacta sobre el contexto en un proceso continuo.

5.1 Condicionantes

Desde 2015 los principales cambios en las condicionantes son la caída de las exportaciones y las presiones para implementar una política de ajuste, en la que convergieron el FMI, las calificadoras de riesgo, las cámaras empresariales y las consultoras que asesoran a inversionistas.

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

La central sindical manifestó sus discrepancias y aumentó las medidas de lucha pero no logró modificar la situación, se impuso la desindexación del IPC de los aumentos de salarios y un cambio en la composición del gasto público con reducción de la inversión pública y aumento del pago de intereses de deuda.

El FMI fue perdiendo importancia como acreedor por el aumento de la colocación de títulos en los mercados financieros, lo que promovió que su lugar fuera ocupado por las calificadoras de riesgo; se mantiene como condicionante por qué los informes anuales sobre la situación del país son un punto de referencia para los mercados financieros y para las empresas calificadoras. En 2014 propuso “una estrategia encaminada a reducir la indexación retrospectiva de los sueldos” y “reducir el déficit fiscal al mínimo 2,5% del PIB en los próximos cinco años.” (FMI 2014).

La importancia de las calificadoras fue creciendo a medida que aumentaba la colocación de deuda a acreedores privados, desplazando los préstamos del FMI y del Banco Mundial. El informe del Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM) en “Cifras de la Deuda 2015” señala que el 41% de la deuda de los países del tercer mundo fue contraída colocando valores públicos con una previa evaluación de las políticas de los gobiernos por parte de las agencias.

Desde principios de 2016 las principales calificadoras de riesgo (Moody's, Standard & Poors y Ficht) consideraron necesario la reducción del déficit fiscal y de la inflación. El informe de Moody's publicado el 9 de mayo de 2016 advirtió que "en caso de que las

medidas de consolidación se queden cortas en reducir el déficit, la deuda pública podría superar el 50% del PIB en 2017, lo que socavaría la credibilidad de la política fiscal y debilitaría los indicadores crediticios de Uruguay"; en julio Moody's calificó la deuda como Baa2 Estable. A fin de mayo de 2017 Standard & Poor's mejoró la calificación de la deuda uruguaya, que pasó de BBB con perspectiva "negativa" a "estable", teniendo en cuenta que la economía creció en 2016, elogió la capacidad para absorber la deuda, que la inflación se contuvo después de alcanzar los dos dígitos el año pasado, destacó la consolidación fiscal y la disminución del déficit así como la convicción de que "el Gobierno implementará políticas correctivas oportunas para la consolidación fiscal" lo que contendrá los aumentos en la deuda pública. (Ver WWW.STANDARDANDPOORS.COM/RATINGSDIRECT).

En abril de 2017 Ficht Ratings calificó la deuda pública uruguaya con BBB estable (Ver <http://deuda.mef.gub.uy/6475/14/areas/calificacion-credicia.html>).

Las gremiales empresariales también manifestaron su apoyo a la política de ajuste. En 2013 cinco cámaras empresariales (Asociación Rural del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Mercantil de Productos del País, Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay y Federación Rural) explicitaron su punto de vista en un documento titulado "APORTES PARA UNA AGENDA DE MEJORA "LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO DE URUGUAY". En 2016 se constituyó la Confederación de Cámaras Empresariales del Uruguay integrada por la totalidad de la gremiales empresariales del país y ese mismo año produjo un documento de

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

propuestas (CCEU, 2016) que incluían la necesidad de una regla fiscal limitando la discrecionalidad en el manejo de las finanzas públicas, criticaba la gestión del sistema de empresas públicas, apoyaba financiar las inversiones con el menor impacto posible en el presupuesto nacional con Proyectos Público Privados y modificar la regulación laboral (CCEU,2016 4:7).

Los economistas de las consultoras locales que asesoran a inversionistas coinciden en la reducción del déficit fiscal contrayendo gastos, reducir la inflación comprimiendo los aumentos de salarios lo que a su vez comprime los aumentos de las pasividades del año siguiente y contribuye a la reducción del gasto público. Gabriel Oddone, de la consultora CPA Ferrere consideró que la situación fiscal “merecería ser atacada con más intensidad” para "estar seguros de que no hay ningún riesgo de perder el grado inversor".

(<http://www.elobservador.com.uy/medidas-son-aun-insuficientes-asegurarse-mantener-grado-inversor-n1044378>). Durante 2016 se agregó como argumento mantener el nivel de empleo para promover la congelación o la reducción de los salarios reales, por ejemplo Santiago Rego de CPA/Ferrere y Pablo Roselli de Deloitte (diario El País de Montevideo, 12 de junio de 2016, p. 10).

Los lineamientos definidos para la negociación de los aumentos de salarios en 2015 no fueron aceptados por la central sindical, el Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT – CNT), manifestó sus discrepancias con los lineamientos salariales y la política de ajuste, aumentó las medidas de lucha durante 2016 pero no logró revertir la situación.

Reclamó aumentos mayores para los salarios menores a \$14.000 mensuales, que el correctivo por la diferencia entre los aumentos nominales y la inflación observada se haga anualmente y que los salarios acompañen el aumento de la riqueza (Semanario Brecha, 17/07/15, p.13). Elaboró propuestas, estimó el aumento del gasto público para implementar seis objetivos prioritarios y la forma de obtener los ingresos públicos necesarios (2015). En un segundo documento propuso reducir el déficit fiscal aumentando los ingresos en lugar de contraer el gasto (PIT – CNT, 2016). Se estimó cuanto se precisaba y como recaudarlo aumentando la tasa del IRAE y del Impuesto al Patrimonio (IPAT). “Esta propuesta alternativa se basa en obtener el mismo aumento de ingresos previsto en la del Poder Ejecutivo por 500 millones de dólares pero distribuido de una manera diferente”, los impuestos al trabajo serían el 20% de la recaudación mientras que los aportes del capital serían el 80%.

En una reunión en marzo de 2016, el presidente Vázquez rechazó el pedido del PIT-CNT de modificar las pautas salariales pero aceptó convocar a un "Consejo Superior de Trabajo y Producción Nacional" en el que gobierno, trabajadores y empresarios discutan medidas para asegurar el mantenimiento del empleo. También se comprometió a formar grupos de trabajo para tratar proyectos de ley impulsados por la central para crear un fondo de garantía frente a la insolvencia patronal y una propuesta para reglamentar el Convenio N° 158 de la Organización Internacional del Trabajo, que garantiza que no puede existir un despido sin presentarse fundamentos, así como a impulsar dos proyectos en el parlamento, de empleo para personas con discapacidad y para gravar las viviendas vacías.

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

Los gremios docentes comenzaron a adoptar nuevas medidas de lucha desde fines de mayo de 2017. El 9 de mayo la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU) presentó la Plataforma reivindicativa que impulsará en el marco de la discusión presupuestal a desarrollarse en el espacio del estudio y aprobación de la próxima Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal, la defensa de la educación pública, el cumplimiento del compromiso de tender al 6% del PBI para la educación, más 1% destinado a la investigación y desarrollo. Ante la falta de respuesta del PE y la imposibilidad de iniciar las negociaciones para la rendición de cuentas de 2017, la Federación Uruguay de Magisterio (FUM-TEP) se declaró en conflicto y decretó dos paros nacionales para el 14 y 21 de junio, por una plataforma reivindicativa que agrega media canasta familiar como salario de ingreso, reconocimiento y pago de 10 horas semanales para corrección, entre otros puntos. La Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) resolvió la realización de paros regionales que comenzaron el 30 de mayo. El 21 de junio de 2017 se realizó un paro general de medio día del PIT - CNT con concentración y marcha; La plataforma del paro también incluye la solicitud del 1% del PBI para investigación y desarrollo, media canasta de salario, creación de cargos, contra la mercantilización y privatización de la enseñanza pública, partida para mantenimiento, denuncia sobre infiltración y espionaje policial y rechazo a la declaración de esencialidad contra los trabajadores de ANCAP. No adhirieron la Asociación de Docentes de la Universidad de la República (ADUR) ni la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU), esta última convocó a un paro el viernes 31 de junio al final de la tarde.

El convenio firmado en 2015 por los docentes y el gobierno estableció un incremento anual de 3,53% del salario real para alcanzar en 2020 a precios de enero 2015, un salario nominal mínimo de \$25.000 para un docente que comienza su carrera laboral y de \$ 23.455 para los trabajadores no docentes. Los sindicatos señalaron que se necesitaban \$ 1.800 millones (U\$S 62 millones aproximadamente) para cumplir el convenio y el Poder Ejecutivo propone 1.500 millones de pesos (U\$S 50 millones) para salarios docentes de ANEP (art.2015).

5.2 Impactos

Los cambios en la PE iniciados en 2015 deterioraron las relaciones entre el gobierno y las organizaciones populares como el movimiento sindical, las organizaciones de pasivos y la Universidad de la República. Generaron impactos negativos sobre los sectores populares que precisan que mejore la educación pública desde la escuela hasta la Universidad, y para lograrlo son necesarios más locales, más docentes y mejores remuneraciones. Lo mismo ocurre con la salud pública, los sectores populares precisan más hospitales, mejor equipados, medicamentos y estudios gratuitos. También precisan que aumente el gasto público para atenuar los problemas de vivienda y medio ambiente.

De acuerdo a la canasta de bienes y servicios que utiliza el INE para calcular el IPC, el 30% de las familias de ingresos más bajos gastan el 0.5% de sus ingresos en educación y el 8.3% en salud, mientras que el 30% de las familias de ingresos más altos gastan el 3.5% de sus ingresos en educación y el 12.6% en salud (INE, 2008).

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

Estos datos muestran que las familias de altos ingresos compran servicios privados de educación y salud.

Se destacan cuatro indicadores del deterioro de las relaciones del gobierno con las organizaciones populares:

i) El movimiento sindical aumentó las medidas de lucha entre las que se destacan cinco paros generales de medio día con movilizaciones durante 2015 (cuatro por cambios en los lineamientos salariales y uno en rechazo a la esencialidad decretada en la educación); cinco paros generales durante 2016, de los cuales tres de medio día con movilización y el tercero de todo el día; un paro general en 2017 y aprobó otro de 24 horas para el 20 de julio.

ii) La declaración de esencialidad de las actividades docentes para finalizar los paros y una posterior desocupación por la policía de un local tomado por los estudiantes de secundaria. Los docentes de secundaria iniciaron una huelga a mediados de agosto, el 24 de agosto el Poder Ejecutivo aprobó un decreto declarando esencial la enseñanza, los profesores y los maestros no lo acataron y se derogó la medida. El 23 de setiembre se desalojó a los estudiantes de secundaria que ocupaban la sede del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la educación. El conflicto finalizó el 21 de diciembre con un convenio que estableció un aumento de salarios del 3.5% por encima de la inflación a partir del 1 de enero de 2016 y al aumento progresivo del salario mínimo hasta alcanzar en 2020 los \$25.000 para docentes grado 1 con 20 horas semanales (semanario *Búsqueda de Montevideo*, 23/12/15, p.15).

iii) Sixto Amaro, director del Banco de Previsión Social (BPS) en representación de los pasivos, dijo que los anuncios del Ministro Astori de aumentar \$200 pesos para las jubilaciones más bajas y el acceso gratuito al transporte colectivo de pasajeros en el departamento, “no cubren ni de cerca las expectativas”, que el gobierno “se aleja de los jubilados” y anunció que el Consejo Directivo de la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU) evaluará la adopción de medidas. También discrepó con las pautas salariales que afectan el Índice Medio de Salarios (IMS), que preocupa por que de acuerdo a la constitución en enero de cada año las pasividades se aumentan en el mismo porcentaje que el IMS del año anterior (Montevideo Portal <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?>).

iv) en junio de 2017 el Poder Ejecutivo utilizó nuevamente la declaración de esencialidad, para la actividad de refinación y distribución de petróleo de la empresa estatal monopólica ANCAP. Los trabajadores habían adoptado medidas de lucha contra la disolución de los servicios médicos de la empresa y su incorporación al Sistema Nacional Integrado de Salud, con menores prestaciones y mayores costos

Los cambios en la PE también tuvieron impacto en una pérdida de potenciales electores, tres encuestas sobre intención de voto realizadas en abril de 2017 (Factum, Opción y Radar) coinciden en señalar que el FA sólo capta aproximadamente un 30% de las

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

decisiones seguido a uno o dos puntos por el Partido Nacional^{SSS}; se destaca también el aumento de votantes decididos a votar en blanco o anulado, en porcentajes que van de 18% a 30% según la encuesta. Una nueva encuesta en julio de 2017 de la consultora Equipos Mori señala que por primera vez desde que gobierna el FA, la intención de voto por el Partido Nacional (32%) supera al Frente Amplio (31%) (<http://www.canal10.com.uy/archivo-provisorio/periodistico/ultima-encuesta-de-equipos-mori-sobre-popularidad-de-los-candidatos>)

Al mismo tiempo hay algunos indicadores de las limitaciones del movimiento sindical y popular, entre los que se destacan: i) No logró impedir la desindexación de los aumentos de salarios ni la contracción del gasto público, pero logró modificaciones parciales en ambos aspectos, los salarios más bajos aumentarán por IPC; ii) En las elecciones de representantes de los docentes en los Consejos de la enseñanza de noviembre de 2015 el 50% de los votos fue en blanco, las listas de las organizaciones sindicales perdieron uno de los dos representantes en el Consejo directivo Central (CODICEN) y el representante en el Consejo de Enseñanza Técnica; conservaron un representante en el CODICEN y ganaron la representación en Enseñanza Primaria y en Enseñanza Secundaria.

iii) En las elecciones del representante de los trabajadores y el de los pasivos en el Banco de Previsión Social (BPS) surgieron listas de derecha que lograron 18% y 32% de los votos respectivamente, con

^{SSS} Ver <http://www.elpais.com.uy/informacion/frente-partido-nacional-voto-factum.html>, 27 de abril; <http://www.elpais.com.uy/informacion/frente-amplio-partido-nacional-empatados.html>, 28 de abril y <http://www.gruporadar.com.uy/01/?p=2013>.

porcentajes de voto en blanco y anulados de 41% y 17% respectivamente. Cabe observar que en la elección de la representación empresarial hubo lista única que tuvo el 49% de los votos de modo que el 51% fueron en blanco y anulados

Con otra perspectiva, la satisfacción del capital financiero con la política del gobierno uruguayo se manifestó en la demanda de bonos en dólares por 5.300 millones en julio de 2016, que superó ampliamente el monto ofrecido y tuvo una importante participación de bancos estatales europeos y asiáticos. Se colocaron bonos por 400 millones de dólares con vencimiento en 2027 con una tasa de 3,52% anual y 747 millones con vencimiento en 2050 al 4,93% anual (BCU, 2017: 10). El Ministro Astori declaró que “Esta nueva operación confirma una vez más la confianza que los inversores internacionales tienen en la fortaleza de la economía de la República y en la política económica del Gobierno. De hecho, se trató de la emisión de plazo más largo entre todos los países emergentes en lo que va del año.”

A una tasa anual de 4.93% con vencimiento en 2050. Tras la operación, la liquidez del Gobierno es suficiente para pre-financiar un año y medio de servicio de deuda y además el Gobierno dispone de líneas de crédito contingente con organismos multilaterales por 2.417 millones de dólares adicionales. (<https://www.mef.gub.uy/19015/1/mef/astori:-demostracion-de-confianza-mundial-en-uruguay.html>).

6. CONCLUSIONES FINALES

La aceleración de la inflación y el aumento del déficit fiscal, resultados muy diferentes de los objetivos perseguidos desde 2005, permiten concluir que la política de ajuste fracasó. La reducción de la inflación durante los primeros meses de 2017, período precedido por once años durante los cuales superó el doble de la meta acordada con el FMI en 2005, fue el resultado de la caída de los precios internacionales e internos de los alimentos, sin que se lograra la contracción del M1. Se puede considerar equivocada la valoración de la reducción de la inflación ya que el aumento de los precios por encima de las metas no impidió el crecimiento del PIB, la inversión, el número de personas ocupadas y el salario real desde 2005 hasta 2014.

Como resultado de la política de ajuste implementada desde 2015 se redujo el ritmo de crecimiento y el aumento del PIB durante los primeros meses de 2017 no se reflejó en aumento del empleo, se contrajo la demanda interna con un consumo privado estable y profunda caída de la inversión pública y de la IED; se aumentaron las tarifas de las empresas públicas para contribuir a reducir el déficit fiscal; se impuso la desindexación de los salarios del IPC y los salarios reales quedaron casi congelados así como las pasividades. Se aceptó la reducción del número de personas trabajando y el deterioro de la calidad del empleo, así como la estabilización del número de personas pobres, de la distribución del ingreso y de la desigualdad. Se aprecian cambios en la inserción internacional por la caída de las importaciones mayor a la de las exportaciones, un saldo positivo en cuenta corriente en 2017, reducción de la transferencia de ingresos al exterior, salida de capital y caída de las reservas internacionales.

Se mantuvo el apoyo de las calificadoras de riesgo que mejoraron la valoración de la deuda pública uruguaya y la emisión realizada en 2017 tuvo una demanda que cuadruplicó las necesidades

de fondos. El gobierno cumplió con las recomendaciones del FMI y las calificadoras de riesgo y esta situación permite considerar la hipótesis de que se lograron objetivos reales y no declarados. Aumentó la deuda externa, se mantuvieron altas las ganancias y los intereses, los acreedores externos cobraron puntualmente, las IED pudieron repatriar capital y enviar ganancias al exterior. En síntesis, se mantuvo la seguridad y la rentabilidad del capital financiero.

Pero se agudizaron los conflictos y se deterioraron las relaciones entre el gobierno y las organizaciones populares como el movimiento sindical, las organizaciones de pasivos y la Universidad de la República. Se perciben indicios de una pérdida de apoyo electoral que pone en riesgo el triunfo del Frente Amplio en las próximas elecciones de octubre de 2019.

La PE siempre admite opciones, no hay una sola forma de tratar de resolver los problemas con medidas de los gobiernos. Las distintas medidas afectan positiva o negativamente a los distintos grupos sociales de modo que la elección entre unas y otras medidas son decisiones políticas resultado de valores y de ideologías, de correlaciones de fuerzas sociales y políticas. En un contexto de caída de la demanda externa la política no se propuso compensarla con un aumento de la demanda interna, que se podría lograr con mayores impuestos al capital y sus ingresos para financiar un aumento de la inversión pública y reducir el déficit fiscal, así como con aumentos de salarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Ardanaz, M ; Scartascini, C. & Tommasi, M. (2010). Political Institutions, Policymaking, and Economic Policy in Latin America. Washington, BID.
- Banco Central del Uruguay (BCU). (2017 a). Informe de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional. Enero – diciembre 2016. Montevideo, BCU.
- Banco Central del Uruguay (BCU). (2017 b). Informe Trimestral de Cuentas Nacionales, Enero – marzo de 2017. <http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Cuentas%20Nacionales/eecn11d0316.pdf>
- Banco Central del Uruguay (BCU). (2017 c) Intercambio Comercial de Mercancías. Mayo 2016. Montevideo, BCU. http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/ComercioExterior/ICB/informe_mensual.pdf
- Banco Central del Uruguay (BCU). (2017 d). Informe de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional. Enero – Marzo 2017. Montevideo, BCU.
- Bertalanffy, L. V. (1968) General System Theory. George Brasiller, New York
- Blanchard, O. y Carlo Cottarelli (2010) Diez mandamientos para el ajuste fiscal en las economías avanzadas. Washington, IMFdirect

Chuaire, M.; Scartascini, C. & Tommasini, M. (2014) State Capacity and the Quality of Policies: Revisiting the Relationship between Openness and the Size of Government Washington, BID.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017) Estudio Económico de América Latina y el Caribe

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42001/1/S1700477_es.pdf

Confederación de Cámaras Empresariales del Uruguay (CCEU) (2016) DESAFÍOS EN MATERIA DE COMPETITIVIDAD: Una mirada desde la óptica empresarial. Montevideo, CCEU.

Comité de Política Monetaria (COPOM) Comunicado. 27 de junio de 2013.

Cuadrado Roura, J.R. (COORD.); Mancha, T.; Villena, J.E.; Casares, J. & González, M. (1995). Introducción a la Política Económica. Madrid, McGraw – Hill.

Daniel, J.; J. Davis; M. Fouad & C. Van Rijckeghem (2006) Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, Washington

Dias Carcanholo, M. (2015). Neoliberalismo, Ortodoxia e Ajuste Econômico: crítica da economia política brasileira. BLOG MARXISMO21 – DOSSIÊ AJUSTE FISCAL – OUTUBRO.

Dirección General Impositiva (DGI) (2016 a). La recaudación a diciembre de 2016 Montevideo, DGI.

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

Dirección General Impositiva (DGI), Departamento de Estudios Económico-Tributarios (DEET) (2016 b). *Estimaciones de incumplimiento tributario*. Jornadas Tributarias-DGI-UDELAR, noviembre. Montevideo.

Drucker, P.(1954). *The practice of Management*. Harper & Row, New York.

Fondo Monetario Internacional (2010) Comunicado de Prensa No. 10/414 (S): Monitor Fiscal del FMI: El ajuste fiscal es apropiado a escala mundial, pero se requiere mayor claridad sobre los planes de salida y las reformas a largo plazo. En <http://www.imf.org/es/news/articles/2015/09/14/01/49/pr10414>

Fondo Monetario Inter (2014) Comunicado de Prensa No. 14/575.12 (<http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2014/pr14575s.htm>).

Fondo Monetario Internacional (2016). *Country Report n.º 16/62. Press Release n.º 16/59*. Washington, IMF.

Fondo Monetario Interna (2017) *Perspectivas económicas - Las Américas: Historia de dos ajustes*, mayo 2017. En

<http://www.imf.org/es/Publications/REO/WH/Issues/2017/05/10/wreo0517>

García, R. (1993) *Teorías de sistemas y ciencias sociales*. En I. Méndez Ramírez y P. Gonzáles Casanova (Coord.), *Matemáticas y ciencias sociales*. UNAM. México

García, R. (2006) *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria* Gedisa, España.

Instituto Cuesta Duarte (2017) *EL DILEMA PRESUPUESTAL*
Montevideo, ICD

Instituto Nacional de Estadística (INE) (1995). Evolución de la pobreza estructural en la década 1984 – 1994. El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Montevideo, FAS – INE, Montevideo.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2013) Atlas sociodemográfico y de la desigualdad social del Uruguay. Las necesidades básicas insatisfechas. En
[http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas Sociodemografico/Atlas fasciculo 1 NBI versionrevisada.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas_Sociodemografico/Atlas_fasciculo_1_NBI_versionrevisada.pdf)

Instituto Nacional de Estadística (INE) Encuesta continua de hogares. mayo 2017. (2017 a) Actividad, empleo y desempleo. En
<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Abril+2017/8867fed-e62a-430f-b01a-d7d974ff3f23>

Instituto Nacional de Estadística (INE) *INDICE DE PRECIOS DEL CONSUMO. Junio 2017* (2017 b) En:
<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30893/IPC+Junio+2017/36357619-ab6b-4cb2-8cfb-c683c89f46b3>

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2017 c). *INDICE MEDIO DE SALARIOS IMS – MAYO 2017*. INE. En
<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30889/IMS+Mayo+2017/56aac749-1757-4d05-bb72-dc4026cdb27b>

Instituto Nacional de Estadística (INE)(2017 d) *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2016*. INE, Montevideo.

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

International Monetary Found (IMF) (2005) Press Release No. 05/136 June 8.
IMF, Washington

Jones, Ch. (1970) AN INTRODUCTION TO THE ESTUDY OF PUBLIC
POLICY Belmont, CA, Wadsworth.

Kirschen, E. S. et al (1978) Nueva política económica comparada. Oikos,
Barcelona.

Lasswell, H.(1956) The Decision Process USA, Maryland University Press,
Maryland.

Matus, C.(1972). Estrategia y Plan CEPAL, Santiago.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2015). *Proyecto de Presupuesto
Nacional 2015-2019*. Montevideo, MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2016) Medidas para la
consolidación fiscal. Montevideo, MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2017a) Rendición de Cuentas y
Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2016. MEF, Montevideo.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2017b) Comunicado sobre
Resultado del Sector Público Consolidado a mayo de 2017. En

[https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/21753/1/comunicado-mayo-
2017.pdf](https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/21753/1/comunicado-mayo-2017.pdf)

Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América
Latina: hacia una estrategia de investigación. CEDES, Buenos Aires.

- Piaget, J. (1964) Seis estudios de psicología, Editorial Labor S.A., Barcelona
- PIT – CNT (2015) PRESUPUESTO NACIONAL 2016 – 2020. Análisis y Propuestas. 2015.
- PIT-CNT (2016). *Propuestas presentadas al FA*. En <http://www.cuestaduate.org.uy/investigacion/economia/otros-documentos/item/509-propuestas-del-pit-cnt-presentadas-al-fa>.
- Prigogine, I. (1947) Étude Thermo – dynamique des Phénomènes Irreversibles. Desoen, Liege
- Robbins, S. & Coulter, M. (2005) Administración. México, Pearson – Prentice Hall
- Scartascini, C.; Stein, E & Tommasi, M. (Editors) (2010). How democracy works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking Washington, BID.
- Sierra, E. (1970) Introducción al análisis de la política económica. Santiago, ILPES.
- Stein, E. & Tommasi, M. (Eds.) (2010). Policymaking in Latin America – How Politics Shapes Policies. Washington, IADB.
- Stein, E.; Tommasi, M.; Echebarría, K; Lora E. & Payne, M. (Coordinadores) (2006) La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Editorial Planeta, Washington, ..
- URUGUAY XXI (2016) Informe anual de Comercio Exterior.
- URUGUAY XXI(2017 a) Informe anual de Comercio Exterior.

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

URUGUAY XXI (2017 b) Inversión Extranjera Directa 2016. En

<http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites>

Velásquez Gavilanes, R. (2009) Hacia una nueva definición del concepto
`política pública Desafíos, *Bogotá (Colombia)*, (20): 149-187, semestre I.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1

Producto Interno Bruto según Componentes del Gasto, 2004 - 2016

Tasas Medias Acumulativas Anuales (TMAA) a precios de 2005

Estructura porcentual a precios corrientes

	TMAA		Estructura Porcentual		
	2014/04	2016/14	2004	2014	2016*
Gasto de consumo final	5,8	0,3	79,8	80,8	80,1
Gasto de consumo final de hogares e IPSFL	6,1	0,1	68,8	67,1	65,7
Gasto de consumo final del gobierno general	4,2	1,9	11,0	13,7	14,5
FBKF sector público	8,7	-2,7	3,3	4,9	4,5
Construcción(1)	5,5	-6,1	2,9	3,9	3,5
Maquinaria y equipo(2)	21,5	3,5	0,4	1,0	1,0
FBKF sector privado	10,4	-4,7	11,1	16,6	14,4
Construcción(1)	8,4	-3,5	4,9	9,8	8,9
Maquinaria y equipo(2)	13,2	-5,9	5,5	6,5	5,2
Activos cultivados(3)	-2,1	1,1	0,7	0,3	0,3
Exportaciones de bienes y servicios	5,9	-1,0	32,1	23,5	21,4
(-) Importaciones de bienes y servicios	8,7	-5,1	-29,4	-25,5	-20,2
PRODUCTO INTERNO BRUTO	5,4	0,9	100,0	100,0	100,0

Fuente: calculado con datos de BCU. * Datos preliminares.

(1) Incluye exploración minera y costos asociados a la transferencia de la propiedad.

(2) Incluye programas de informática.

(3) Incluye ganado reproductor y plantaciones y cultivos permanentes.

Cuadro 2

Nivel y calidad del empleo. Total del país
Miles de personas y porcentajes. 2006 – 2016

	PEA	Total Ocupados	Subempleo (1)	Subempleo y No Registro Simultáneo	No Registro (2)	Empleo Sin Restricciones	Desocupados
Dif. miles 2014-2006	207,4	259,5	-17,0	-53,3	-25,4	355,3	-52,0
Variación porcentual	13,0%	18,3%	-31,5%	-41,7%	-6,9%	40,9%	-30,5%
Miles de personas 2014	1796,9	1678,2	37,0	74,6	343,4	1223,2	118,8
TMAA 14/06	1,5	2,1	-4,6	-6,5	-0,9	4,4	-4,4
Dif. miles 2016-2014	-10,4	-32,3	5,9	19,8	-21,2	-36,8	21,7
Variación porcentual	-0,6%	-1,9%	16,0%	26,5%	-6,2%	-3,0%	18,3%
Miles de personas 2016	1786,5	1645,9	42,9	94,4	322,2	1186,3	140,6
TMAA 16/14	-0,3	-1,0	7,7	12,5	-3,1	-1,5	8,8

Fuente: Estimaciones propias con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) (2017). *Encuesta continua de hogares. Enero 2017.*

Actividad, Empleo y Desempleo. Montevideo, INE y Proyecciones de Población Revisión 2013. (1) Trabaja menos de 40 horas semanales, manifiesta el deseo de trabajar más horas y puede hacerlo; (2) Declara no tener derecho a jubilación. Se toma como punto de referencia el año 2006 por qué desde ese año la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) tiene carácter nacional.

Cuadro 3
Salarios y Compensaciones Reales 2004 – 2016
Índices y Tasas Medias Acumulativas Anuales (TMAA)

Año	Medio	Privado	Público
Índice base julio 2008 =100			
2004	85.9	86.1	85.6
2014	130.1	134.7	122.6
2016	134.2	139.2	126.1
Tasas medias acumulativas anuales			
2014/2004	4.2	4.6	3.7
2016/2014	1.6	1.6	1.4

Fuente:<http://www.ine.gub.uy/web/guest/ims-indice-medio-de-salarios>

Cuadro 4. Población y personas pobres. En miles

Año	Población	%	Personas pobres
2012	3.426.5	12.4	424.9
2013	3.440.2	11.7	402.5
2014	3.453.7	9.7	335.0
2015	3.467.1	9.7	336.3
2016	3.480.2	9.4	327.1

FUENTE: INE (2017) *Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso 2016*
2016 y INE (2014) *Estimaciones y proyecciones de la población de Uruguay: metodología y resultados*
Revisión 2013 en

<http://www.ine.gub.uy/web/guest/estimaciones-y-proyecciones>

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

Cuadro 5. Indicadores de distribución del ingreso

Año	Gini	D
2012	0,379	11.8
2013	0,384	12.0
2014	0,381	11.6
2015	0,386	11.8
2016	0,383	11.3

FUENTE: INE *Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso.*

<http://www.ine.gub.uy/linea-de-pobreza1>

Cuadro 6 Indicadores del sector externo como porcentaje del**PIB. 2004 – 2016**

Años seleccionados

	2004	2014	2015*	2016*
Apertura	58.7	49.0	45.3	41.4
Comercial (a)				
Apertura	0.5	7.0	-0.4	-0.4
Financiera (b)				
- IED	2.3	3.8	2.4	1.8
- IEC	-3.1	2.0	-0.4	-4.4
- Otros	1.3	1.3	-2.4	2.2
Saldo Cta. Cte.	0.0	- 4.5	-2.1	-0.2
Rentas del Ext.	7.0	3.8	3.3	3.0
- Intereses	5.4	1.5	1.8	1.7
- Utilidades	1.6	2.3	1.5	1.3
Reservas (c)	-3.3	-2.4	3.3	4.1
D. Ext. Bruta	102.9	48.9	53.2	59.8
D. Ext. Neta	45.3	-16.3	-17.5	-15.8
D. Pca. Bruta	101.8	58.6	58.7	63.5
D. Pca. Neta	66.6	21.9	23.4	30.8
D. E. Pca. Bruta	74.6	32.2	33.8	32.7
D. E. Pca. Neta	52.9	-0.1	2.8	5.1

Fuente: estimaciones con datos de balanza de pagos del BCU en dólares, PIB del Banco Mundial hasta 2015 y con tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual para 2016 * Datos Preliminares

(a) Exportaciones más importaciones. (b) Ingreso de capitales en forma de Inversión Extranjera Directa (IED), Inversión en Cartera (IEC) y Otros (créditos comerciales,

■ *ECONOMÍA COYUNTURAL*

préstamos, moneda y depósitos, otros). (c) Variación según la balanza de pagos. El signo (-) significa aumento.

http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/_layouts/xlviewer.aspx?id=/Estadisticas-e-

[Indicadores/Balanza%20de%20Pagos/pmpf12d2003.xlsx&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ebcu%2Egub%2Euuy%2FEstadisticas-e-Indicadores%2FPaginas%2FBalanza-de-Pagos%2Easpx&DefaultItemOpen=1](http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Balanza-de-Pagos.aspx&DefaultItemOpen=1)

Cuadro 7 Resultado Global S. Público Consolidado. Como porcentaje del PIB

Ingresos y Egresos del Sector Público				2013	2014	2015*	2016*
1.	Ingresos Sector Público no Financiero (SPNF)			30.3	29.1	29.0	29.4
2.	Egresos primarios S. Financiero	Público no		30.1	29.5	28.8	30.0
2.1	Corrientes Gobierno Central + BPS			26.5	26.2	26.5	27.6
2.2	Inversiones (Gov. Central y Empresas Públicas)			3.5	3.2	2.3	2.4
3.	Resultado primario Instituciones	Otras		0.0	- 0.3	-0.2	0.0
4.	Resultado primario consolidado (1 – 2 + 3)	S. Pco		0.4	- 0.6	0.0	-0.6
5.	Intereses de deuda			2.8	2.8	3.6	3.3
6.	Resultado global S. Público consolidado (4 - 5)			-2.4	-3.5	-3.6	-3.9

*Preliminar. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

<https://www.mef.gub.uy/540/1/mef/informacion-de-resultados-del-sector-publico.html>

Economía coyuntural, Revista de temas de coyuntura y perspectivas, vol.2, núm. 3, pp. 131- 178.