

La fantasía de mantener la casa en orden



El modelo impulsado por el gobierno incluye la concepción del Uruguay como “Plaza Financiera” y privilegia fuertemente a ese sector de la economía en perjuicio del conjunto de la sociedad y, en particular, del área productiva. La apertura excesiva, la desregulación, la preocupación excluyente por la preservación del equilibrio fiscal, la contención del gasto público y la predilección por el sistema financiero, junto a una obstinada política de atraso cambiario, provocaron la progresiva destrucción del aparato productivo y la pérdida de puestos de trabajo.

La conservación del grado de calificación inversora –y en consecuencia la fidelidad al modelo neoliberal en el que insisten los organismos financieros internacionales– constituye otra de las preocupaciones esenciales del gobierno. No existe ninguna política diseñada para estimular la producción.

Estas políticas se conjugaron para arrojar como resultado la pérdida de competitividad de la producción nacional que, al encarecerse en dólares perdió mercados de exportación, al tiempo que afrontaba, en desventaja, la competencia de productos importados –muchas veces subsidiados en origen– en el mercado interno. La consecuencia visible es la progresiva destrucción del aparato productivo y la pérdida de puestos de trabajo. Los sectores tradicionalmente dominantes de la economía –en particular el agroexportador y el industrial– se han visto progresivamente desplazados en las dos últimas décadas. Su posición de privilegio fue ocupada por el sector financiero, las compañías transnacionales y un reducido grupo de importadores, beneficiarios directos de las políticas económicas que, sin solución de continuidad han venido aplicándose desde la dictadura militar.

La visión oficial considera que lo único que puede hacerse es mantener la casa en orden, continuando con la reducción del Estado, que es la base de las tensiones inflacionarias vía déficit fiscal, y que es el origen del problema de competitividad que soportan las empresas uruguayas.

El deterioro de la histórica cobertura social

El gasto público total con relación al PBI se ha mantenido en niveles similares si se comparan los años 1986 y 1999, no obstante sufrir una disminución en el primer quinquenio de la década de los 90. El 51% del presupuesto nacional está destinado al gasto público social. La estructura del gasto público se ha mantenido estable en sus componentes. Destaca la baja asignación a la educación que presenta una relación con el PBI magra incluso en el contexto de la región. El hecho más destacable de la década ha sido la expansión de los gastos en seguridad social, concentrada en las erogaciones del programa de pensiones y jubilaciones, derivado de la voluntad ciudadana expresada a través de un plebiscito popular.

Si bien Uruguay ha tenido históricamente niveles de cobertura social relativamente altos en el contexto de la región, y aún conserva una ventaja al respecto, dichos niveles se vienen deteriorando (ver Cuadro 1).

Existen otras carencias de cobertura importantes: hay 200 mil niños en situación de pobreza que no gozan del beneficio de Asignaciones Familiares debido a las características del programa, orientado principalmente al sector formal del trabajo¹. Esta situación es relevante en un país donde el 40% de los menores de 18 años viven en hogares bajo la línea de pobreza.

En síntesis, existen necesidades sociales no cubiertas actualmente. Una combinación que incluya reorientación del gasto, mayor eficiencia de la gestión

CUADRO 1

Exclusión de la Seguridad Social							
EN MILES DE PERSONAS. POBLACIÓN URBANA EN LOCALIDADES MAYORES A 5.000 PERSONAS.							
AÑO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TIPO DE PROBLEMA DE EMPLEO							
Desempleados sin seguro *	75,3	86,3	98,4	119,3	115,5	105,9	114,6
Asalariados privados precarios **	136,4	140,1	144,5	143,2	150,8	157,1	151,3
Servicio doméstico precario **	56,2	57,0	57,7	57,4	58,9	64,9	61,5
Cuenta propia sin local ***	55,8	55,8	58,5	56,6	59,1	65,4	68,3
Cuenta propia con local ***	82,3	88,6	89,2	89,8	91,6	94,4	99,9
TOTAL	406,1	427,7	448,3	466,3	475,9	487,6	495,6
% sobre PEA	37,2	37,7	38,6	40,3	41,1	39,8	40,6

* Desempleados no beneficiarios del seguro de desempleo del BPS;
 ** Precarios solamente por no cobertura de seguridad social;
 *** Se excluye a profesionales y directivos.

Fuente: Informalidad y Seguridad Social del Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS.

y apoyo económico a los sectores de pobreza, en el marco de una política social solidaria e integradora surgen como medidas complementarias necesarias.

Generación de empleo: un tema clave

La capacidad de generación de empleos es uno de los problemas clave de la economía uruguaya en la actualidad. Parece haberse generado un “núcleo duro” de desempleo en la segunda mitad de los 90, lo que implica que aún en periodos de crecimiento económico, los incrementos de empleo no alcanzan a recuperar los puestos de trabajo perdidos durante las fases recesivas. En promedio, en el año 2000 la tasa de desempleo abierto alcanzaba el 13,6%, mientras que el subempleo, el empleo precario e informal sumados al desempleo indican que la mitad de PEA tiene problemas de inserción laboral. En el segundo trimestre del año 2001 la tasa de desempleo alcanzó un valor de 16%. Adicionalmente, a nivel de la sociedad existe una preocupación muy importante por el problema de la emigración, cuyo nivel podría estar alcanzando valores similares a la tasa de crecimiento vegetativo de la población.

El aumento del desempleo y la caída en las remuneraciones significan un deterioro en la calidad de vida de gran parte de la población. El índice de

1 El beneficio de Asignaciones Familiares comprende atención primaria de salud materno infantil y beneficios en dinero equivalente al 8% del salario mínimo nacional otorgado a las familias de menores recursos por cada hijo o menor de edad a su cargo. Actualmente se ampara bajo esta modalidad a aproximadamente 50.000 niños.

pobreza alcanzó a 25,2% para el total del país en el año 2000, con un crecimiento de 10% respecto a 1999, y con perspectivas de aumento en 2001 siguiendo la caída de ingresos medios y de los hogares más pobres. La década de los 90 aparece como una segunda década perdida en el combate contra la pobreza.

Pese a estas evoluciones recientes, los coeficientes sociales reflejan una situación estructural bastante positiva en términos de desarrollo humano, en especial en la comparación con la mayoría de los países latinoamericanos: el analfabetismo es un 2,5%, la cobertura de salud es amplia, el 90% de la población urbana tiene acceso a agua potable, como también el 90% de las rutas de país se encuentran asfaltadas. Sin embargo se percibe cada vez con mayor claridad que la sociedad sufre un proceso de segmentación y exclusión social.

Recursos domésticos: una estructura tributaria regresiva

El peso central de la carga impositiva recae sobre los impuestos indirectos (IVA e IMESI²) que representan el 78,5% del total. Resalta de la estructura tributaria la no existencia de un impuesto a la renta de las personas físicas, ya que se grava exclusivamente los salarios y a los beneficios de las empresas, que son significativamente menores.

La apuesta a la liberalización comercial y financiera

La inserción internacional se basa en la exportación de productos agropecuarios y sus manufacturas, que sumados ascienden al 75% de las exportaciones totales. A su vez, las importaciones de capital y bienes intermedios ascienden al 69% del total. Según el destino y origen de las exportaciones e importaciones respectivamente, se constata que la principal área del comercio es el MERCOSUR (especialmente Argentina y Brasil), seguida por la Unión Europea y el NAFTA.

Dicha inserción obedece a razones estructurales históricas y a causas más recientes. A partir de 1972 comienza a desarrollarse un modelo social y económico cuyo sustento ha sido la apertura externa y la liberalización interna. La liberalización financiera ocurrió plenamente a partir de la década del 70. En el área del comercio exterior dicho proceso fue lento y gradual hasta 1991, desarrollándose desde allí un proceso de apertura acelerado e irrestricto.

La apuesta a la apertura tuvo resultados negativos, a pesar del crecimiento de las corrientes exportadoras y del PBI, a saber:

- aumento del desempleo estructural que pasó de 75 mil a 150 mil personas entre 1988 y 1998;
- congelamiento de los salarios, a pesar del fuerte aumento de la productividad experimentado por la economía;
- aumento de los ocupados con problemas de empleo (precarios, informales, etc.) que hoy rondan los 600 mil, es decir más del 40% de la PEA.

Por lo tanto, los efectos de las políticas de apertura comercial externa desarrolladas en los 90 –sumados al atraso cambiario resultante de la política de estabilización que provocó un fuerte ajuste de la economía– fueron claramente perjudiciales para las mayorías, en especial para vastos sectores de trabajadores y pequeños y medianos empresarios de la ciudad y del campo. Al mismo tiempo estuvieron sustentados en una gran vulnerabilidad y dependencia respecto al entorno regional y una vez que éste se complicó con la devaluación brasileña y la crisis argentina, la economía entró en recesión que rápidamente se transformó en crisis y los problemas de empleo, salario y precariedad laboral se agravaron enormemente.

Es necesario rediseñar las políticas comerciales en los países del sur sobre tres bases conceptuales:

- políticas de protección con niveles arancelarios mayores en relación a países desarrollados;
- políticas de complementación productiva regional que fortalezcan la eficiencia económica y social de los países del sur en su competencia con los países desarrollados;
- políticas de intercambio sur–sur, incluyendo países como China e India, para fortalecer el comercio interno y reducir la vulnerabilidad respecto de las políticas de los países desarrollados y de sus organismos internacionales.

El “boom” de la Inversión Extranjera Directa

Uruguay participa de la acelerada recuperación de los flujos de IED que se observa en la economía regional desde fines de los años 80, y que se ha calificado como un “boom” en los 90, en especial entre 1995 y 1999 (Chudnovsky et al, 2001).

El coeficiente de los flujos de la IED sobre el PBI para Uruguay en el período 1991-98, según la estimación de Bittencourt y Domingo (2001), es de 1,4%, alcanzando a 2% en el año 1998. Según datos del Banco Central, la IED se corresponde con 1,4% del PBI en el año 2000.

Este “boom” de la IED implica un avance significativo de las empresas transnacionales dentro de la estructura económica del país, que pasan a controlar un 38% de las ventas de las mayores empresas uruguayas (aumentando su participación en casi todos los sectores) y también incrementan su presencia en el comercio exterior, desde un 26% a un 30% de las exportaciones entre 1992 y 1998.

El desafío de un crecimiento económico alto y sostenible

¿Cuál es la vía por la que una mejor inserción internacional se traslada a un ritmo de crecimiento alto y sostenible? El canal más importante es la mejora en la competitividad de las estructuras productivas. Una parte de esa mejora se logra por especialización basada en las ventajas comparativas estáticas o convencionales: la utilización de los factores relativamente abundantes y por lo tanto baratos, como mano de obra o recursos naturales. Esta parece una apuesta necesaria, pero no suficiente para un crecimiento elevado y sostenible. Esta especialización sería el resultado de una política exclusivamente centrada en la apertura económica.

Es necesario un proceso de industrialización que mejore las condiciones productivas por la vía de incorporación tecnológica. En el caso de las economías pequeñas (EP), las estructuras industriales no podrán alcanzar un grado de diversificación comparable con el de las grandes economías. La combinación entre la cantidad de mano de obra disponible y una escala productiva que se acerque a la óptima impone (de modo casi “natural”) que la industria solamente puede ser eficiente con cierto grado de especialización. La principal restricción para el desarrollo industrial en las EP consiste en la imposibilidad de realización de economías de escala en su mercado interno y, por lo tanto, el proceso de integración y el acceso a mercados de mayor tamaño se vuelve un elemento de primera necesidad para la realización de una producción eficiente.

Uno de los medios principales para avanzar en el proceso de desarrollo económico para las EP consiste en la industrialización exportadora. Si interesa avanzar en el contenido industrial de las exportaciones desarrollando ventajas comparativas dinámicas y mejorando su diferenciación, y por lo tanto sus precios, y permitiendo el avance de especializaciones intra-industriales, el destino más apto para el logro de estos objetivos es el mercado regional. La razón principal de ello es que las ventas de manufacturas hacia los países desarrollados requieren de un proceso de aprendizaje y maduración industrial cuyos avances han sido escasos³ en la década de los 90. Aquí inciden economías de escala tanto para empresas como para sectores industriales enteros, así como un umbral mínimo de tiempo para estabilizar los flujos de exportación. Estas limitaciones no serían tan importantes en las ventas externas dirigidas a los países vecinos, en los que las empresas de los países pequeños tienen condiciones más alcanzables para iniciar y desarrollar su potencial exportador.

En el marco del diseño de una estrategia de industrialización, impulsar un cambio en la orientación exportadora de las ventas de las EP adquiere particular relevancia. Pueden existir espacios para proponer políticas industriales y de comercio exterior activas, en el marco de las cuales el estado negocie con las EP la posibilidad de cambios en el comportamiento de las filiales, en especial las que participan en los intercambios comerciales entre Uruguay y Argentina. ■

Plataforma Social Watch Uruguay

2 Impuesto que grava bebidas alcohólicas, tabacos, cosméticos, combustibles y lubricantes, bebidas sin alcohol, vehículos automotores, alcoholes potables y energía eléctrica.

3 Hasta principios de los 90, un conjunto de empresas uruguayas de capital nacional habían avanzado procesos de aprendizaje exportador, aprendiendo a colocar en la región y dando el salto posteriormente hacia mercados de países desarrollados (Vaillant, 1990). En su mayoría, estos procesos abortaron luego de 1992, período en que la incubación de empresas exportadoras es mucho más limitada y se consolidan grandes exportadoras tradicionales, de las que muchas reorientan sus ventas hacia Brasil (Bittencourt y Vaillant, 2001)