



La crisis global, sus impactos, respuestas de política económica y estrategias de desarrollo

Gabriel Papa

Agosto de 2009

www.desafiandolascrisis.org

La crisis global, sus impactos, respuestas de política económica y estrategias de desarrollo

Gabriel Papa

Agosto de 2009

Fundación Friedrich Ebert

Proyecto Regional

“La Crisis Económica Global y su impacto sobre América Latina”

www.desafiandolascrisis.org

Director de FES Uruguay

Andreas Wille

Coordinador Nacional del Proyecto:

Álvaro Padrón

Director Regional del Proyecto

Heinrich Sassenfeld

Director FES-Venezuela

Coordinador Regional del Proyecto

Flavio Carucci Tramonti

Asistente del Proyecto Regional:

Marlys Aguilar Heemsen

Autor: Gabriel Papa

La impresión y reproducción de este documento está totalmente permitida, siempre y cuando se mencione su autor y a la Fundación Friedrich Ebert como organización que coordinó su elaboración y promovió su debate público.

Índice

<i>Resumen ejecutivo</i>	4
<i>Análisis de situación</i>	4
<i>La crisis global, sus causas y perspectivas</i>	4
<i>Caracterización general de la crisis</i>	4
<i>Los determinantes de la crisis global</i>	5
<i>La magnitud de la crisis</i>	5
<i>Desafíos que plantea la crisis global</i>	6
<i>Impacto de la crisis en el Uruguay</i>	6
<i>La situación de partida</i>	6
<i>Los impactos</i>	7
<i>Las medidas de política económica: análisis y evaluación</i>	9
<i>Algunas recomendaciones de políticas</i>	10
<i>La bienvenida flexibilidad del tipo de cambio</i>	10
<i>La inflación que todo lo complica</i>	10
<i>La política fiscal, de la vulnerabilidad a la neutralidad activa</i>	11
<i>La protección del gasto social</i>	12
<i>El papel de las relaciones laborales y los salarios en un marco recesivo</i>	13
<i>El sistema financiero: una reacción no tradicional y la emergencia de nuevos temas</i>	13
<i>Inserción internacional: novedades en un tema clave</i>	15
<i>Crisis como oportunidad de amplio acuerdo social</i>	17
<i>El desafío del Estado retornante</i>	17
<i>Crisis y oportunidad para una estrategia de desarrollo</i>	18
<i>Fuentes consultadas</i>	19

Resumen ejecutivo

A partir del último trimestre de 2008, la globalización entró en una nueva etapa, cuando estalló la mayor crisis global que se conoce desde los años de la “Gran Depresión”. El nuevo escenario, a escala global, estará signado por una más débil actividad económica, por la gestión de las tensiones derivadas de las políticas fiscales desplegadas para enfrentar la crisis y por los esfuerzos destinados a redefinir un nuevo conjunto de reglas de juego en materia financiera.

El Uruguay enfrenta la crisis global luego de un período de 4 años y medio de intenso crecimiento económico procesado, a su vez, posteriormente a la superación de la gran crisis que tuvo su desenlace en el año 2002. En el marco de la etapa de recuperación y crecimiento, y aprovechando las favorables condiciones económicas, la política económica disminuyó las vulnerabilidades financiera y fiscal, se generó una notoria mejoría en el plano social y se instrumentaron distintas reformas en el plano institucional (en el plano tributario, de la salud, de las relaciones laborales y en materia de políticas sociales).

El impacto de la crisis se manifestó con una fuerte desaceleración del crecimiento en último trimestre del 2008 y posterior caída de la actividad en el primer trimestre del 2009, previéndose una performance para el año apenas por encima, o por debajo, del 0%. Las medidas de política económica para enfrentarla consistieron en el mantenimiento de esquemas de flexibilidad cambiaria y en una política fiscal que, de la mano de las fuertes restricciones imperantes, puede ser calificada como “levemente anticíclica” (o, en su defecto, “levemente neutral”).

Aún si se confirmara la recuperación de la actividad global para fines de 2009, el nuevo escenario plantea grandes desafíos. En particular, en el plano de la política fiscal (en el marco de entorno más exigente en materia de financiamiento), las relaciones laborales y la colaboración pública-privada (en el contexto de las tensiones derivadas de un período de menor crecimiento), la inserción internacional (en el marco de relaciones regionales y multilaterales en tensión con impulsos de proteccionismo “light”) y la reforma del Estado (llamado a desempeñar un papel aún más relevante).

Análisis de situación

La crisis global, sus causas y perspectivas

Caracterización general de la crisis

“El mundo se enfrenta a la peor crisis financiera y económica que se ha registrado desde la Gran Depresión. La crisis, que comenzó en los principales centros financieros del mundo, ha seguido evolucionando y se ha propagado por toda la economía global, con graves repercusiones sociales, políticas y económicas”. Estas graves apreciaciones pertenecen al “Proyecto de documento final de la

Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo” elaborado por las Naciones Unidas y conocido a fines de junio de 2009.

Una aproximación a la naturaleza y magnitud de los problemas desplegados y al tenor del debate en curso, se ha señalado que el gran historiador británico Eric Hobsbawm no tenía razón al caracterizar al siglo XX como “un siglo corto” – que recorrería el período comprendido entre la Primera Guerra Mundial y el hundimiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) -, sino uno más bien “largo” que tuvo el mismo inicio pero que recién está concluyendo con esta crisis, cerrando un período en el cual, con variantes, habría regido un sistema capitalista autorregulado y generador de desigualdades.

Los determinantes de la crisis global

Es posible identificar muchos factores cuya resultante es la actual crisis mundial, sin embargo un poderoso eje explicativo de la mayor crisis que se conoce desde los años 30’ es la naturaleza y la evolución de los mercados financieros.

En efecto, si bien la consolidación de “la globalización” trajo aparejado el aumento de las corrientes financieras, es necesario reconocer en las bases del proceso de la crisis a los flujos y activos financieros, su magnitud, características y diversificación así como la naturaleza de sus vínculos con la esfera de la producción de bienes y servicios (no financieros). Y su desarrollo en espacios nacionales y transnacionales crecientemente desregulados. Todo lo cual estuvo potenciado por las innovaciones procedentes de las tecnologías de la información y comunicaciones.

La regulación sobre mercados e instrumentos financieros en permanente creación y expansión fue inexistente o muy débil y las reglas de juego y los incentivos imperantes estimulaban la adopción por parte de los actores financieros de conductas especulativas y de riesgo, las cuales, en un medio escasamente transparente, era posible descargar sobre algún otro actor menos informado o en alguna clase de futuro lejano. Todo esta dinámica financiera alimenta y se alimenta de los grandes desbalances macroeconómicos generados por la interrelación entre espacios económicos neta y crecientemente ahorradores (China, por ejemplo) y otros consumidores (Estados Unidos-EEUU-, por ejemplo).

Otros enfoques más amplios y sistémicos incorporan al análisis las consecuencias del impulso desregulador que se expandió en todas las esferas económicas (nacionales e internacionales) a partir de los 80’ primero y, sobretudo, en la década del 90’, así como los crecientes desequilibrios sociales que se verificaron en los distintos países en el mismo período.

La magnitud de la crisis

En materia de impactos globales alcanzaría con tomar nota de la última de las revisiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) para tener una idea de la magnitud de la crisis. En efecto, luego de crecer a tasas cercanas al 5 por ciento anual en el período de bonanza previo, el PBI mundial se reducirá - 1,4 % en el año en curso. Para las economías llamadas “avanzadas” (y occidentales), economías maduras en las cuales las tasas de crecimiento alcanzaron guarismos

cercanos al 3 % en los años previos, la caída será de 3,8 %. En las "economías de mercados y en desarrollo", que explotaron en términos de crecimiento en los años previos, llegando en promedio a tasas del orden del 8%, el crecimiento será de apenas 1,5 % en 2009, con notorias desigualdades entre los países.

Más allá de la performance en términos de actividad, lo cierto es que la crisis implica enormes reestructuraciones de sectores productivos enteros (como el automotriz o el energético) y una realidad que se encuentran en proceso de definición en el negocio financiero (agentes y reglas de juego). Por otro lado, las gigantescas emisiones de deuda pública generadas por los estados, con las cuales se financian los planes de sostén de la actividad, y que implican recurrir a déficits que se ubican cerca, o superan, el 10 % del PBI, anuncian un período en el cual los temas de financiamiento (vía recortes del gasto público o nuevos impuestos) estarán a la orden del día.

Desafíos que plantea la crisis global

Si en términos de actividad parece ser correcto definir este período como la "Gran Recesión", tomando la fórmula que describió la otrora "Gran Depresión", sería un error reducir los problemas y desafíos a la severa desaceleración del ritmo de actividad global o, según el espacio económico en cuestión, a la caída del producto y sus componentes.

En efecto, más allá de la caída actividad global, "el mundo" se enfrenta al desafío de concretar una nueva gestión de la macroeconomía de la globalización, en particular de los desbalances ahorro/inversión de espacios económicos y de rediseñar una dinámica financiera que se encuentra en la base de los procesos que estallaron con la caída de Lehman Brothers en septiembre de 2008.

A pesar de la perspectiva de desaceleración de la caída que se pronostica para la segunda mitad del año, la recuperación de la actividad global será, y se mantendrá durante un largo período, mucho más tenue y frágil que la experimentada anteriormente.

Impacto de la crisis en el Uruguay

La situación de partida

La crisis encuentra a la economía inmersa en un proceso de fuerte crecimiento, iniciado en el año 2004, y que se prolongó hasta el tercer trimestre del año 2008. En efecto, el país experimentó tasas de 5; 7,5; 4,6; 7,6 y 8,9 por ciento en los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (cuando en el último trimestre, y con la explosión de la crisis global, la tasa fue levemente positiva) respectivamente, guarismos muy elevados tanto en relación a los antecedentes de estancamiento más lejanos como en relación a los de crecimiento volátil de los años 90'.

Conviene tener en cuenta la situación en la que se encontraba el país al comenzar la actual administración, que accedió al gobierno en marzo de 2005, luego de la larga crisis iniciada en 1999 y que tuvo tres años después su desenlace con la megacrisis bancaria.

En materia productiva, el PBI en 2004 fue 10% menor al de 1998, lo que refleja la magnitud de la destrucción del capital productivo. En el plano financiero, el nivel de endeudamiento del Uruguay era uno de los más altos en la comparación internacional, con una deuda pública bruta que representaba en 2004 el 97% del PIB y con una gran concentración de vencimientos a corto plazo (especialmente en los años 2005 y 2006).

Esta vulnerabilidad financiera obligó a principios del año 2003 a procesar un canje de deuda que por "amigable" no fue menos gravoso y vino de la mano de una igualmente prolongada y elevada vulnerabilidad fiscal (superior al 3% anual del PBI en el período 2000-2004).

En el plano social, las vulnerabilidades se manifestaban en el alto porcentaje de la población que se encontraba en situación de pobreza, casi la tercera parte del total en 2004, y de indigencia que alcanzó el 4% de la población en ese año. En el mercado laboral la tasa de desempleo fue de 13% en 2004, el 40% de los trabajadores tenían problemas de empleo y los salarios reales cayeron 23% entre 1999 y 2004. Todo esto se dio simultáneamente a la agudización de problemas sociales como educación y salud.

Este conjunto de vulnerabilidades, que en el pasado potenciaron los impactos de los shocks regionales o globales, condicionaron fuertemente los márgenes de acción del nuevo gobierno, siendo la gestión de la deuda pública y la consolidación y reordenamiento de la composición del gasto público dos de las prioridades de la política económica en el período inmediato anterior al impacto de la crisis.

Los impactos

Los datos oficiales – las Cuentas Nacionales elaboradas por el Banco Central del Uruguay (BCU) – indican que la economía se desaceleró fuertemente en los dos últimos trimestres de 2008, aunque, aún entonces, registró tasas de crecimiento positivas.

Si se piensa que, en conjunto, la actividad creció 8,9 % aquel año, lo anterior muestra las características excepcionales que tuvo la actividad en 2008, con el PBI creciendo a tasas anualizadas de dos dígitos en la primera parte del año.

Para el año en curso, y en el primer trimestre, la caída llegó y alcanzó el 2,9% contra el trimestre anterior, cuando, a su vez, la subida había sido de apenas 0,5%. La composición sectorial de la caída, respecto del trimestre anterior, muestra que ésta se verificó en el agro (donde también impactó la sequía), en la industria, en el sector comercio, y en servicios como restaurantes, hoteles transporte y comunicaciones.

Este panorama indica que, y en atención a la generalizada definición de "recesión" como la situación que se verifica ante dos trimestres consecutivos de caída, probablemente la economía transcurra por tal estadio. En efecto, los resultados oficiales del segundo trimestre del 2009 se conocerán en setiembre e indicarán,

según la mayoría de los analistas, un resultado levemente negativo o, en el mejor de los casos, cierta estabilización.

Para que se cumplan las previsiones del equipo económico del gobierno, que apunta cerrar el año con un crecimiento del 0,7 %, se debería generar una fuerte recuperación en los dos últimos trimestres del año. En cualquier caso, la actividad global será en 2009 levemente positiva o negativa. La encuesta de expectativas del BCU arroja, teniendo en cuenta 17 respuestas relevadas entre distintos analistas y actores económicos, una mediana de -0,7 %, con un mínimo de -1,4% y un máximo de + 0,71.

Desde una perspectiva más sectorial se puede señalar fuertes impactos en la producción industrial. En efecto, los datos relevados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) indican, por ejemplo, que en mayo la actividad se ubicó 5,5% por debajo de los niveles del mismo mes de 2008, siendo la caída mayor, el 6,8 %, si se excluye la actividad de la refinería de combustibles. Lo cual, desde una perspectiva un poco más larga, muestra cinco meses consecutivos de contracción. La retracción en la industria – grave en ramas como curtiembres, textil, automotriz y subsectores de la metalúrgica y la química- fue bastante generalizada ya que el 60 % de las ramas industriales relevadas por el INE, presentan niveles de producción menores a los que tenían un año atrás.

En el plano de la inversión un índice elaborado por la Cámara de Industria del Uruguay (CIU) que informa sobre la evolución de las “maquinarias y equipos” importados – que constituyen la gran mayoría- muestra una caída de 13% en la comparación del segundo trimestre de 2009 con el segundo trimestre de 2008. Sin embargo, a la hora de evaluar los impactos es necesario considerar el punto de partida ya que en los últimos años se registró un aumento importante de la inversión, que alcanzó en 2008 el 19.4%% del PIB, el valor más alto desde 1998. La inversión extranjera directa también aumentó de manera relevante ya que se situaba entre los 100 y 200 millones de dólares anuales en los años 90’ (en Uruguay no se produjeron las masivas privatizaciones de empresas públicas, como aconteció en muchos países de la región). En los años 2003 y 2004 la Inversión Extranjera Directa (IED) saltó a niveles cercanos a los 350 millones de dólares, para superar, en 2005, los 800 millones, llegando posteriormente a valores de entre 1.000 y 2.200 millones.

Los impactos también se verificaron en el frente externo con caídas de las importaciones y exportaciones – del orden del 20% en términos de valor- entre mediados de 2008, es decir antes de la debacle, y febrero de 2009.

En el plano fiscal, en el promedio de los primeros cinco meses del año 2009, los ingresos del gobierno central prácticamente se estabilizaron, subiendo apenas 1,2% en términos reales. La situación de las empresas públicas, volcando menos impuestos al gobierno central, y la desaceleración de la actividad tuvieron sus efectos. Paralelamente, el gasto público primario aumentó en términos reales más del 9% en el mismo período. En definitiva, el resultado fiscal se ubicará en niveles deficitarios superiores al 2,5 % del PBI, siendo 2,6% la previsión del equipo económico y algo superior la de otros analistas (la mediana de las expectativas relevadas por el BCU en la materia se ubica en el 2,7 % del PBI para el año 2009).

En el plano social, las características de la recuperación económica postcrisis del 2002 y posterior período de crecimiento, junto con la entrada en escena de nuevos arreglos institucionales en el plano laboral, como lo fueron las negociaciones colectivas, retrajeron los impactos de la crisis en términos de ingresos de los hogares y empleo (en el primer trimestre de 2009, el ingreso medio real de los hogares se incrementó 7% respecto a igual período de 2008 y, en los primeros cuatro meses de 2009, el empleo continuó aumentando respecto a igual período del año anterior, aunque se redujo en los últimos tramos del período. La tasa de desocupación se ubicaría, a fin de año, entre el 9 y el 10 % y la pérdida de puestos de trabajo sería inferior a 20 mil empleos. Se espera que el salario medio real crezca aproximadamente 6% en 2009).

Las medidas de política económica: análisis y evaluación

A partir de diciembre de 2008, es decir con cierto rezago en relación al estallido de la crisis, se procesaron una serie de medidas orientadas a reordenar el gasto público (manteniendo los programas sociales), sostener la actividad, apoyar los sectores productivos en mayores dificultades y facilitar el acceso a los mecanismos de protección.

En el plano de las medidas de apoyo al sector productivo se procesaron estímulos a la inversión privada (bonificaciones, mediante exoneraciones al impuesto sobre la renta a las inversiones efectivamente realizadas en 2009), se facilitó el cobro de la devolución de tributos a exportadores y se aumentó la tasa que prefinancia las exportaciones.

También se adoptaron medidas para facilitar el acceso al crédito a través de la puesta a disposición de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), vía fondeo del sistema bancario, para financiar proyectos de inversión y prefinanciamiento de exportaciones y se amplió el cupo manejado por la banca pública para financiar proyectos de inversión. En relación a la pequeña y mediana empresa se implementó un sistema nacional de garantías para facilitar el acceso al crédito.

Posteriormente se procesó un cambio en el diseño de la devolución de impuestos. De acuerdo al cambio implementado, el costo fiscal sería nulo porque se reduce la compensación destinada a algunos sectores y se aumenta otros. Se establece la reducción de las compensaciones por devolución de impuestos a las exportaciones de productos agroalimentarios que comportan poco procesamiento y cuyos precios internacionales se recuperaron y se los destinan a sectores más golpeados por la crisis (aquellas industrias cuya actividad se ubicó en el último trimestre al menos 15% por debajo de los niveles promedio de 2007-2008).

En el plano de la política monetaria, recién cuando se moderaron las presiones inflacionarias que, sobre fines de 2008, amenazaron con hacer traspasar al índice de precios la barrera del 10 % y, también, cuando se confirmó una importante contracción de la actividad, se procedió a bajar la tasa de interés de referencia, que de 9 pasó al 8%. Es de destacar que en Uruguay la eficacia de la política monetaria

está limitada por la dolarización del crédito, lo cual, a su vez, hace que los movimientos en las tasas deban ser más intensos que en otros países. El elevado diferencial de tasas respecto de las vigentes en Estados Unidos, Japón y Europa, atenuado con la baja, alienta la introducción de fondos, lo que presiona el tipo de cambio a la baja afectando la competitividad. El recorte de la tasa busca la reactivación de la actividad, vía abaratamiento del crédito (un camino limitado por la dolarización de los créditos) y opera, al alza, sobre el tipo de cambio.

La capacidad de respuesta del país ante la crisis depende de un conjunto de factores entre los que se destacan su situación fiscal, su endeudamiento, su disponibilidad de reservas y acceso al crédito externo (instituciones financieras multilaterales y mercados), la solidez del sistema bancario y el nivel de inflación previa. Desde este punto de vista, y luego de la recomposición financiera y fiscal operada en los años previos, no existen condiciones para adoptar medidas fiscales fuertemente expansivas.

Los medios para llevar adelante políticas anticíclicas se construyen en los años de (relativa) "bonanza" y, en Uruguay, ésta fue aprovechada para reducir las serias vulnerabilidades financiera y fiscal heredadas luego de la megacrisis de 2002 (y antecedentes) y para recomponer el gasto social. En definitiva, y como se desprende de la evaluación cuantitativa de las medidas tomadas, los márgenes para proceder a aumentos significativos del gasto o reducir impuestos en forma generalizada son estrechos. Pero, a su vez, es de destacar que los reordenamientos operados a nivel fiscal y financiero, así como las concepciones predominantes en el gobierno, no condujeron a implementar, como en anteriores instancias, políticas fiscales procíclicas, es decir ajustes fiscales.

Algunas recomendaciones de políticas

La bienvenida flexibilidad del tipo de cambio

Frente a la crisis global, un aspecto de especial relevancia ha sido la flexibilidad con la cual se ha manejado la política cambiaria. Elemento decisivo y, sobretudo, novedoso ya que en anteriores crisis las concepciones predominantes y las limitaciones impuestas por el alto grado de dolarización hicieron postergar los ajustes en el tipo de cambio. Ajustes que, cuando finalmente se produjeron, impactaron de manera amplificada, provocando consecuencias graves a nivel de la inflación y la gestión de pasivos, entre otros desbalances.

Las lecciones aprendidas, en relación a los efectos negativos derivados del mantenimiento de precios relativos fuertemente desarbitrados respecto de los socios comerciales durante períodos prolongados, deberían ser muy tenidas en cuenta.

La inflación que todo lo complica

El país tiene una larga realidad inflacionaria que ha complicado la gestión económica. Recién a fines de la década del 90' se logró ubicarla por debajo del

10% anual, volviendo a superar el dígito con la crisis del 2002, y volviendo a niveles por debajo en el año 2004.

El estallido de la crisis, en el último trimestre de 2008, encontró al proceso inflacionario en niveles próximos al 10%. A este guarismo se llegó como consecuencia de presiones derivadas del proceso interno pero, sobretudo, por el impacto de los elevados precios de los commodities de origen agroalimentario, que componen la mayoría de la pauta exportadora, que se vivió hasta mediados de 2008. Es de destacar que existe un mecanismo institucional por el cual si la inflación supera el dígito en los últimos 12 meses, el reajuste de los salarios públicos y pasividades pasa a ser semestral, en lugar de realizarse en base anual. En función de los efectos fiscales que se derivarían de estos ajustes y de los riesgos de dar la señal de largada a una intensificación del proceso inflacionario, el equipo económico operó sobre los precios regulados (tarifas de servicios públicos) y otorgó subsidios a los efectos de contener el incremento de precios.

El objetivo se logró y la inflación no superó el dígito. Y desde entonces, la caída de los precios de los commodities despejó la presión que venía del frente externo, vía internalización de los precios de los productos exportables en la canasta familiar. El control de la inflación tuvo, sin embargo, consecuencias fiscales y, por otro lado, postergó el ajuste a la baja de las tasas de interés de referencia.

En definitiva, el activo que constituye para el país el control inflacionario debería preservarse. Sin embargo, y en línea con lo expresado en el párrafo anterior y en clave de recomendación, tal política no puede pasar por instalar, como sucedió en el pasado, un escenario de deterioro marcado y prolongado de la competitividad.

La política fiscal, de la vulnerabilidad a la neutralidad activa

El uso de la política fiscal como medio para enfrentar la crisis se ha generalizado. Ya sea a partir del poderío de las economías en términos de proyectar emisiones de deuda pública capaces de cerrar las necesidades de financiamiento de los crecientes déficits fiscales o de la construcción, en períodos de bonanzas, de "holguras" y reservas que permiten el uso de recursos en clave de políticas contracíclicas, la política fiscal ha sido el instrumento privilegiado para intentar minimizar la caída de la actividad impulsando la demanda así como para atender las mayores necesidades de la red de protección social.

En el Uruguay, una larga historia de resultados fiscales negativos fue siendo minimizada, alcanzándose déficits consolidados del orden del 0,5; 0,5; 0,1 y 1,3 % del PBI para los años 2005, 2006, 2007 y 2008 respectivamente.

El mayor nivel del déficit fiscal que se alcanzará en 2009 – probablemente cercano, aunque por debajo, al 3% del PBI- se explica por el impacto de la desaceleración, primero, y contracción, después, sobre la recaudación, por las exoneraciones tributarias adoptadas a los efectos de promover la inversión privada, por los gastos derivados del manejo vía tarifas y precios regulados para combatir la inflación a fines de 2008, por las consecuencias del sobre costo energético, más que por la voluntad de implementar una política fiscal expansiva.

A grandes rasgos, los aumentos del gasto primario siguieron, en términos de gastos salariales y de funcionamiento, la trayectoria presupuestada mientras que se reforzó la inversión pública. En términos generales, es posible afirmar que el deterioro del resultado fiscal constituiría un riesgo solo si se prolongara como consecuencia, a su vez, de la continuidad más allá del año 2010 de la recesión global.

En definitiva, en el marco de las políticas fiscales en tiempos de (ésta) crisis, Uruguay sería un caso de política fiscal "neutra" o levemente anticíclica.

En todo caso, el desafío a nivel fiscal se encuentra, una vez aceptado que el resultado global no constituye un peligro inminente, en mantenerlo dentro de los márgenes en curso y, sobretodo, en mejorar la eficiencia y eficacia del gasto. Respecto de lo primero, si bien existe un generalizado consenso acerca de la inconveniencia de volver a los escenarios de descontrol en el gasto del pasado (no tan lejano), las presiones para adoptar programas y soluciones que atiendan situaciones sectoriales son permanentes. Pretender acumular, sobre las espaldas del gasto público, soluciones sectoriales para enfrentar problemas macroeconómicos de magnitud no es una estrategia apropiada. Por otro lado, y vinculado con el segundo orden de desafíos, se trata de construir la capacidad de discernir entre la necesidad de incurrir en aquellos gastos que permitirán procesar las reconversiones imprescindibles o amortiguar los impactos irremediables.

La protección del gasto social

El país viene de un estadio en el cual la pobreza había alcanzado a casi la tercera parte de la población apenas cinco años atrás. En este sentido, los efectos conjuntos de la intensa actividad económica sobre la creación de empleo y cierta mejora salarial, las modificaciones institucionales (negociaciones colectivas que instrumentaron aumentos en los mínimos de las distintas categorías laborales), las transferencias directas operadas a partir de distintos planes sociales y la acción de la reforma tributaria y de la salud tuvieron como resultado una caída de la pobreza a casi un 20% de las personas y la disminución sustancial de la indigencia.

También, aunque de manera mucho más leve y sobre el final del período, se logró "mover" la distribución del ingreso. De acuerdo a recientes estudios del INE, en los últimos años el índice de Gini, que ha superado el 0,440, registró una caída en el último año, ubicándose en 0,424, lo que refleja un moderado descenso de la desigualdad del ingreso entre los hogares.

El país tiene importante experiencia en relación a lo difícil que es revertir las situaciones de pobreza que se instalan con y luego de cada crisis. La dinámica es la del descenso de varios escalones que luego, y de la mano de la recuperación económica, apenas si se puede ascender en algunos tramos, quedando por debajo del nivel anterior. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que el gobierno progresista implementó una batería de programas sociales que tuvieron fuerte impacto y que han sido, desde una perspectiva técnica, bien evaluados. En este sentido, y a manera de recomendación, el necesariamente riguroso seguimiento del gasto público no debería afectar, al tiempo que la evaluación debe continuar, la batería de programas sociales puestos a disposición de una población que,

nuevamente, recibirá el impacto de la crisis en términos de (calidad de) empleo y remuneración.

El papel de las relaciones laborales y los salarios en un marco recesivo

A escala global, la crisis ha tenido como consecuencia un aumento considerable de las tasas de desempleo, la moderación, cuando no los ajustes a la baja, en materia salarial y la acogida de importantes masas de trabajadores en los sistemas de protección social. Se desarrollan importantes debates en relación a la redefinición de los propios mecanismos de protección social y sobre los modelos de contratación y despido laboral, muchas veces asociados a debates sobre los propios modelos productivos.

En Uruguay, la recuperación salarial se produjo con rezago respecto de la recuperación productiva. En efecto, mientras que el PBI creció a tasas de 7,5; 4,6; 7,6 y 8,9% en los años 2005, 2006, 2007 y 2008 respectivamente, la variación real del salario medio fue de 4,6; 4,4; 4,8 y 3,5 % para los mismos años. Incluso, si se cumplen las previsiones de los analistas y el salario medio real crece alrededor de 6% este año, entonces apenas se habrían recuperado los niveles salariales anteriores a los de la crisis del 2002 que, a su vez, serán aún menores a niveles alcanzados previamente.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que la crisis global llega al país cuando se transitan las etapas finales de la reconstrucción del sistema de negociaciones colectivas. El esquema implica la definición de una pauta de ajuste central seguida de negociaciones sectoriales, es decir por rama de actividad.

Al respecto constituye un desafío de primer orden la gestión del sistema de relaciones laborales en el marco de una economía que transita hacia un estadio de crecimiento más lento y en la cual se intensifican los reclamos sectoriales. Si se descarta el retorno al formato de negociaciones colectivas "descentralizadas" propio de la década del 90', el nuevo escenario de crecimiento más débil impone un serio desafío en torno a la combinación apropiada del binomio constituido por la pauta de ajuste central y los márgenes y las flexibilidades (en más o menos respecto de la pauta central, según las condiciones) de la negociación sectorial.

El sistema financiero: una reacción no tradicional y la emergencia de nuevos temas

El sistema financiero ha sido tradicionalmente uno de los canales privilegiados de transmisión de las crisis regionales o globales, constituyéndose en un factor de vulnerabilidad de la economía en su conjunto. Por otro lado, su desplome parcial o total – el sistema bancario se vio sometido a una reestructura global con la debacle del año 2002 – le trasladó a la economía – vía el traspaso de carteras pesadas al estado y/o de la asistencia prestada con dineros públicos- pesadas cuentas.

En esta oportunidad, si embargo, el sistema bancario no operó como factor generador. Por un lado, el mercado de capitales es casi inexistente en Uruguay, por lo que este canal de contagio no afectó a las empresas de capital nacional,

aunque sí fueron impactadas las corporaciones transnacionales que financian sus proyectos de inversión en los mercados globales.

Por otro lado, y luego de la reestructura posterior a la crisis del año 2002, el sistema bancario no tuvo protagonismo en la recuperación económica verificada en los últimos años: bajó prácticamente a la mitad la participación de los créditos vigentes del sistema bancario respecto del PBI en relación a los guarismos alcanzados a finales de los 90' y también bajó sustancialmente la exposición del sistema a no residentes, especialmente argentinos, un canal tradicional de contagio.

Además, la propia (dura) depuración procesada luego de la crisis del 2002 y la implementación de normas muchos más estrictas en materia de supervisión bancocentralista, operan como salvaguardas.

En este plano, las recomendaciones de política pasan por el mantenimiento de las normas de supervisión y, especialmente, de aquellas que se realizan en relación a la exposición al llamado "riesgo argentino".

Sin embargo, a la hora de considerar las realidades emergentes a partir de la crisis financiera global es necesario considerar nuevas tendencias que implican desafíos para el sistema financiero nacional. En efecto, una de las consecuencias que acarrió la crisis financiera fue un nuevo discurso y, en cierto aspecto, nuevas políticas a nivel global en relación a los paraísos fiscales y, más en general, los intercambios de información tributaria entre los estados.

Para un país como Uruguay, que de la mano de una muy temprana apertura al movimiento de capitales (procesada a mediados de la década del 70') construyó una plaza financiera de proyección regional (aunque sobretodo recostada en Argentina), las nuevas tendencias del escenario financiero implican un importante desafío.

En efecto, en la construcción de la plaza financiera, además de ventajas competitivas derivadas de elementos propios del negocio bancario, juega un importante papel la oferta de instrumentos destinados a no residentes así como una legislación relativa al secreto bancario de corte restrictiva.

En este sentido, las nuevas tendencias, que tuvieron su máxima expresión en la reunión del G20 en Londres de abril pasado, pero que se reconocen en la labor de años de distintos grupos de trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), exigen una adaptación de aspectos del funcionamiento de la plaza financiera.

En el plano, por lo tanto, de las recomendaciones de política se trata de asumir una actitud muy proactiva que debería incluir la negociación y firma de acuerdos de intercambio de información tributaria con distintos estados. El punto es que, y más allá del cierre de acuerdos con distintos estados que satisfagan las exigencias señaladas de acuerdo a la OCDE, el país deberá definir una estrategia en relación a algunas de las características de su plaza financiera en el marco del relacionamiento con la región.

En otros términos, la recomendación de política pasa por tomar conciencia de la necesidad de adaptar la actividad de prestación de servicios financieros regionales a las nuevas circunstancias y exigencias.

Inserción internacional: novedades en un tema clave

Para una economía pequeña y abierta como la uruguaya, constituye un desafío de primer orden desenvolverse en un "mundo" en el cual la recuperación de la actividad global, que se procesaría a partir del año 2010, será por un largo período frágil y tenue.

La incipiente recuperación de los precios de varios de los productos agroindustriales que forman la oferta exportadora y la esperanza del retorno de cierto dinamismo en el plano comercial global, no alcanzan como plataforma para asegurar una nueva fase de crecimiento sostenible, más allá de las limitaciones que tal tipo de modelo productivo implica en términos de una visión más amplia del concepto de desarrollo.

En todo caso la discusión, y definición, de las formas que asume la inserción regional y, más en general, internacional retorna con todo su vigor. En este sentido deberán ser incorporados al menú de diseño de políticas algunos datos de la realidad. Por un lado, la integración regional en el seno del Mercado Común del Sur (Mercosur) continúa presentando limitaciones desde el punto de vista de las perspectivas, y aspiraciones, de su profundización.

En los hechos, la crisis internacional golpeó a un proceso de integración que, más allá de avances puntuales, se encontraba estancado. La propia crisis no tuvo como respuesta iniciativas de carácter regional y en clave de profundización. Las respuestas de tipo "positivo", como el uso de las monedas nacionales para el intercambio comercial o los acuerdos entre los bancos centrales en relación a la gestión de reservas en contextos de crisis, tuvieron una iniciativa y diseño bilateral. Por otro lado, la crisis global repercutió en un impulso de las políticas, estas sí concretadas, de comercio administrado. De ello da cuenta el uso de las licencias no automáticas y las negociaciones (bilaterales) entre los sectores públicos y privados de los diferentes estados, especialmente Argentina y Brasil, tendientes a imponer restricciones y (auto) limitaciones al intercambio.

Este aspecto, la gestión de las tensiones comerciales entre los socios y, también, sus respectivos sectores privados, derivadas de un contexto de crisis o, una vez superadas sus fases más agudas de poco crecimiento, constituye un desafío de primer orden en el marco de una institucionalidad regional débil. Además, y desde una perspectiva de profundización, tampoco se verificaron en los últimos tiempos avances en la eliminación del doble cobro del arancel externo común. Elemento básico y largamente postergado de la unión aduanera.

En todo caso, dar la espalda al proceso de integración o, en el extremo, ubicarse en la vereda de enfrente no son dos de las mejores opciones para enfrentar la crisis. Ni, en una hipótesis menos ambiciosa, para gestionar las tensiones inevitablemente agravadas por el contexto externo adverso. En términos de una

recomendación de política, la definición de una "agenda corta" que incluya el monitoreo activo de las iniciativas que impliquen consolidar y generalizar mecanismos de comercio administrado en clave estrictamente bilateral así como impulsos de proteccionismo desordenado constituye la primera de las opciones.

Asimismo la insistencia en la concreción de algunos proyectos productivos diseñados en clave y con impactos regionales – que impliquen la decisiva participación de las empresas públicas de los estados socios, por ejemplo- podría incorporarse a la "agenda" trayendo una bocanada de aire fresco.

Pero la crisis, desde un panorama más amplio, incorporó importantes novedades. En efecto, las negociaciones multilaterales en relación a la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC) parecen haber sido dadas definitivamente por acabadas. Los múltiples bloqueos explicitados el año pasado, el acceso del Partido Demócrata al gobierno de Estados Unidos y la propia crisis, con sus efectos sobre el comercio internacional y las respuestas proteccionistas (por ahora de tipo más bien "light"), parecen haber terminado de consolidar el bloqueo de la ronda Doha.

Es en este marco que emerge con fuerza la posibilidad de retomar, ahora con la opción multilateral descartada, la negociación Mercosur-Unión Europea (U.E). En este sentido es inevitable tener en cuenta recientes declaraciones del canciller brasileño Celso Amorim que, además de confirmar el estado terminal de la ronda multilateral (lo que es especialmente significativo dado la larga y sólida apuesta que Brasil, y especialmente el presidente Lula da Silva y el canciller Celso Amorim, habían realizado en pos de una conclusión exitosa de la ronda), pusieron en primer lugar de la agenda el reinicio de las negociaciones con la U.E.

Además, y en línea con la hipótesis del advenimiento de un importante cambio de escenario, el canciller Amorim planteó la posibilidad retomar la negociación entre los bloques en un marco de "flexibilizaciones", hasta ahora rechazadas ("No queremos una negociación con geometría variable. Pero, si ayuda, ella puede de ser una salida importante", afirmó). Este tipo de declaraciones da cuenta, simultáneamente, de varios aspectos, todos los cuales apuntan en la misma dirección.

Se refieren tanto a los importantes desacuerdos entre Argentina y Brasil explicitados en la etapa final de las negociaciones multilaterales como a que el interés de la UE está centrado en cerrar un acuerdo con el propio Brasil (que ya es "socio estratégico" de la UE y que es uno de los pocos países, junto a Estados Unidos, India, China, Rusia, África del Sur y Ucrania, con los cuales la UE tendrá un encuentro cupular en los próximos meses).

En términos de recomendación de política, parece claro que de concretarse estas tendencias, se abre un nuevo escenario para el país, lo que exigirá una rápida y lúcida capacidad de reacción. Brevemente e, insistimos, si el compromiso es firme y la negociación exitosa, el acuerdo Mercosur-UE puede tener importantes y positivas consecuencias en el plano económico para el país, que tiene a sus principales productos de exportación en el centro de los poderosos mecanismos de protección del bloque europeo. Además, un abordaje integral de la negociación

implicaría la resolución del tema, crucial para la economía uruguaya por su capacidad de proveer servicios de logística, del doble cobro del arancel externo común (libre práctica). La introducción de la alternativa de la "flexibilidad" en la negociación (geometría variable) Mercosur-UE constituye una señal a tener en cuenta.

En todo caso, en todos los escenarios – política proactiva en el marco intrarregional para gestionar las tensiones proteccionismos y para avanzar en algún proyecto "estrella" productivo regional y/o iniciar negociaciones en el marco del Mercosur con la UE, evaluando las posibilidades que ofrece la "geometría variable" – es altamente recomendable tanto la gestión de acuerdos políticos internos como la construcción de sólidas capacidades negociadoras.

Crisis como oportunidad de amplio acuerdo social

Las grandes crisis han sido en algunas sociedades la oportunidad para procesar acuerdos sociales y políticos amplios que, a su vez, constituyeron una base para la salida. En otros términos, si las crisis constituyen instancias en las cuales se procesan de manera generalizada y también discriminada importantes pérdidas productivas y sociales y, por otro lado, si las crisis exigen la movilización de los activos sociales para salir de ellas, entonces parece conveniente alcanzar alguna clase de acuerdo para definir e implementar una estrategia.

Dicho de otra forma, una puja desordenada caracterizada por los intentos de trasladar a "los otros" sectores económicos y sociales los costos de la crisis y la ausencia de alguna clase de acuerdo en torno a una estrategia que permita movilizar el capital social (incluyendo las inversiones en capital físico) bajo determinados parámetros, no parece constituir un buen camino para la salida de la crisis.

Hay que señalar que esta clase de puja por el traslado de los costos ya se observa en el panorama de la mano de reclamos de asistencia que, paradójicamente, son acompañados por discursos de rebaja de "costo del Estado". En este sentido, las dinámicas de acuerdo social, cuando son realizadas en el marco de transparencia y con fuertes apoyaturas técnicas, pueden ayudar a minimizar esta clase de perniciosa conducta.

En Uruguay la continuidad de una fuerza política de corte progresista en el gobierno puede ser la oportunidad para procesar esa clase de amplios acuerdos.

El desafío del Estado retornante

El "retorno del Estado" ha sido, urbi et orbi, uno de los hechos más destacados del nuevo escenario. En Uruguay, el estado ocupa una posición destacada tanto en términos del gasto como en sus funciones de proveedor directo de servicios públicos y regulador. De hecho, y en esta primera etapa de la crisis, el espacio ocupado ha jugado como estabilizador.

Pero la reforma del estado, definida como "madre de todas las reformas" por las autoridades, tarda en llegar. En ese sentido, la crisis le exige más que nunca al

estado reforzar sus capacidades a los efectos de discernir la aplicación de sus recursos sin ser objeto de "captura" (qué inversiones promover prioritariamente, como discernir entre aquellos sectores que se ven afectados puntualmente por la crisis y aquellos que requieren de una reconversión, cómo apoyar a sectores productivos en dificultades provisorias, etc.) y, lo que es igualmente importante, pero más difícil en el caso uruguayo, reforzar la capacidad de implementación y evaluación de las decisiones.

En definitiva, y en términos de recomendación de política, reforzar las capacidades profesionales de intervención e instalar los diseños institucionales que permitan la implementación eficiente y la evaluación continua de los resultados son dos prioridades para que el retorno del Estado satisfaga las expectativas despertadas.

Crisis y oportunidad para una estrategia de desarrollo

En términos históricos, la economía pasó por un largo período de estancamiento y cuando, ubicados en el período que se inicia en la década del 90, creció, lo hizo con una gran volatilidad, alternando cortos períodos de fuerte crecimiento con igualmente fuertes caídas.

Bajas tasas de inversión, nacional y extranjera, han estado vinculadas a este "estilo de crecimiento", que se ha dado en el marco de una economía recostada en las ventajas provenientes de la explotación de sus recursos naturales.

Todo hace pensar en un funcionamiento de la economía uruguaya que, en épocas de bonanza, refuerza las tasas de rentabilidad obtenidas por su sector primario y agroexportador, pegando su estructura productiva en esa clase de exportaciones. Durante estos períodos, que muchas veces son cortos e inestables debido a las características propias del mercado internacional, no se logra el despliegue de los procesos de inversión y de desarrollo tecnológico que, desde estos sectores, se despliegan hacia la economía en su conjunto. Por su lado en los períodos de crisis, la actividad económica también se refugia en estos sectores, que son los que mantienen cierto nivel de rentabilidad. Es decir que nuevamente, la estructura productiva se recuesta sobre los sectores primarios y agroindustriales que son los que ostentan esta clase de ventaja.

En este sentido, no se trata de alimentar falsas oposiciones que no existen. Pero si se trata de describir un funcionamiento que no logra incorporar definitivamente el cambio tecnológico, y los niveles de productividad que vienen de la mano, de manera más o menos generalizada en su estructura productiva.

Es así que la estructura exportadora en materia de bienes muestra que la suma de las exportaciones de productos primarios y productos basados en recursos naturales alcanza el 70 % del total, alcanzando la exportación de productos de baja tecnología al 14 % y 8 y 2 % las exportaciones de tecnología media y alta respectivamente.

Las crisis en curso, y algunas líneas del mundo postcrisis, indican la consolidación de las economías asiáticas como uno de los centros económicos a nivel global.

Ahora bien, algunas de las características de este nuevo polo de actividad pueden reforzar las tendencias primarizadoras tan fuertes de la economía uruguaya.

En este sentido la recomendación de políticas es doble. Por un lado se trata de resistir a la tentación de retroceder respecto de los adelantos conseguidos en la dirección de aumentar la diversificación e incorporación de valor agregado en la estructura productiva. La observación refiere a las importantes inversiones concretadas y en curso en capital humano, en proyectos concretos de vínculo oferta-demanda con perspectiva de desarrollo tecnológico. Más aún, se trata de no retroceder en la institucionalidad referida al sistema de innovación que, con mucho esfuerzo, se logró consolidar superando las grandes fallas del diseño institucional previo.

Pero, y más aún en el marco de la situación de crisis, se trata de implementar fuertemente las recomendaciones de los estudios llevados adelante sobre el estado de situación de las cadenas productivas, sus potencialidades y limitaciones. En este sentido, la enfática recomendación se vincula con las consideraciones previas en cuanto a la posibilidad, y las bondades, de procesar alguna clase de diálogo y acuerdo nacional.

En efecto, la colaboración público-privada puede ser un importante instrumento para instrumentar proyectos y acciones que permitan el despliegue de las cadenas, diversificando e incorporando tecnología y cambio técnico a la estructura productiva en su conjunto. A los efectos de evitar la “captura” y minimizar los efectos negativos de la acción corporativa, las distintas formas de colaboración pública-privada se pueden dar en el marco del diálogo y acuerdo social, y bajo formatos de fuerte contenido técnico y de transparencia.

Fuentes consultadas

- *“Encuesta continua de hogares” 2009 y anteriores. INE, mayo de 2009.*
- *“Estimaciones de Pobreza por el Método del Ingreso, 2008”. INE, julio de 2008*
- *“Importaciones de bienes de equipamientos y bienes de capital”. CIU, mayo de 2009.*
- *“Informe trimestral de Cuentas Nacionales, enero-marzo 2009”, BCU.*
- *“Informe de Rendición de Cuentas 2008”, comparecencia del Ministro de Economía en el Parlamento, julio de 2009.*