

Uruguay: crisis, inflexión y ¿vuelta de la política?

*Oscar Mario Mañán García**

Resumen

En este trabajo se discute la gestación de la crisis y su dimensión internacional, afirmando su aún inconclusa superación. Se resalta la coyuntura oportuna para Uruguay, tanto desde el punto de vista económico como político, para enfrentar un cambio en el modelo de desarrollo que viene sistemáticamente aplicándose desde fines de la década de 1980. La crisis se instituye en una oportunidad para un cambio de rumbo que repositone al país en el contexto internacional disminuyendo sus vulnerabilidades.

Palabras clave: crisis, economía, Uruguay, desarrollo, política.

Abstract

The paper discusses the origin of crisis and its international dimension, also pointed out that the critics moments are not necessary over. Simultaneously, it highlights the Uruguayan conjuncture, both the economic and the political, to face a change in the development model that is being applied from the ends of the 1980 decade. The crisis institutes an opportunity for change the course of development in order to re-positioning the country in the international context and diminishing vulnerabilities.

Key words: crisis, economy, Uruguay, development, policy.

Artículo recibido el 04-01-10

Artículo aceptado el 08-07-10

* Profesor agregado de la Cátedra Economía de América Latina en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Correo electrónico: o.manan@gmail.com y oscar@servidor.unam.mx.

La crisis desatada en Estados Unidos marca el fin de una era en el desarrollo capitalista. Tal vez aún no se perciben en el horizonte las características más sobresalientes de la nueva etapa de estabilidad y tampoco se tienen certezas sobre la institucionalidad que la regiría. Se inaugura una controversia entre países desarrollados y emergentes, en especial los de gran dinámica en los últimos años (China, India, etcétera) que aspiran a tener una participación más activa en las instituciones clave, aquellas que rigen las reglas del juego del sistema capitalista, particularmente el comercio y el financiamiento de la inversión.

Otras controversias se abren respecto de los modelos de desarrollo nacional que se implementarán; existen debates que interpelan los modelos mentales y teóricos que han sido dominante en los últimos años, pero también, sobre la acción política que llevaron adelante los países para instrumentar esas prescripciones generales que se instituían como ideales a seguir. Las políticas que dominaron en los países emergentes, y en especial en América Latina, fueron las prescripciones que Williamson nombró como Consenso de Washington. No hay lugar para la duda, este paquete de medidas ampliamente aplicado en los países emergentes, fueron el mejor camino al enriquecimiento de pocos y a la concentración de miseria en el mundo pobre.

Este trabajo sostiene que el momento se hace propicio para alentar el debate político en los países emergentes sobre las modalidades de desarrollo a seguir. Por lo tanto, son tiempos de política, a diferencia del pasado, cuando la economía y las Global Standard Institutions (GSI) impusieron soluciones pretendidamente técnicas, postergando el debate sobre el deber ser que compete a los pueblos. Uruguay, uno de los países donde la crisis no cuestionó duramente su estructura productiva, tiene menos incentivos para debatir el modelo de desarrollo. No obstante, se resalta la insoslayable necesidad de tal debate, so pena de caer en un nuevo ciclo depresivo que lleve al país a ser presa de decisiones de actores foráneos.

En el primer apartado se discuten las condiciones de gestación y las consecuencias de la crisis que detonara en Estados Unidos, pero que es parte de las condiciones de funcionamiento del sistema económico globalizado, mismo que le permitiera al país del norte no sólo evitar una recesión sino fortalecer su hegemonía. En segundo lugar se rescata el debate sobre las salidas de tal crisis en el marco del orden internacional vigente y los riesgos que conlleva. En tercer orden, se presenta la situación de Uruguay, ejemplo en los últimos años de gestión política de sus crisis, pero desaprovechando las condiciones para superar la modalidad de desarrollo vigente. Por último, se rescatan algunos ejes para el debate contemporáneo sobre las medidas que se antojan necesarias para un desarrollo nacional autónomo dadas las coyunturas económica y política actuales.

LA GESTACIÓN DE LA CRISIS Y LAS INCERTIDUMBRES ACTUALES

Gramsci sostenía que la crisis es ese momento donde lo viejo no ha dejado de existir y lo nuevo aún no emerge. Si bien el autor no se refería a las crisis de acumulación en particular, sin duda, sirve para apuntar que la crisis es un punto de inflexión. Por lo tanto, el momento resulta toral, exige decisiones urgentes so pena de convertirse en doloroso para los intereses nacionales, pero a la vez, obliga y es oportuno para repensar el estilo de desarrollo del país.

La caracterización de las crisis en el capitalismo puede ser ardua, ya que refieren a la esencia misma del sistema de organización social contemporánea. Estas crisis tienen un doble sentido, por un lado se presentan como una interrupción de la acumulación que propicia cambios y podría permitir una rearticulación de sus presupuestos para una vigorosa recuperación. Por otro, resulta un anuncio sobre la historicidad del mismo sistema.¹

El sistema internacional de Bretton Woods –de finanzas y pagos que operó entre 1944 y 1972– fijaba un tipo de cambio rígido y obligaba al gobierno de Estados Unidos a respaldar con oro el circulante mundial de dólares. Bajo tal sistema de regulación, se amparó un proceso de euforia económica que permitió el esplendor de la economía estadounidense que se convirtió en la mayor economía capitalista. Estos años dorados permitieron la expansión de la burguesía estadounidense y contribuyó a la restauración europea y de varios países asiáticos bajo la égida del capital. Su rompimiento, basado en la desconfianza de que Estados Unidos habría creado más dólares de los

¹ Guillermo Foladori y Gustavo Melazzi, *La economía de la sociedad capitalista*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1984, p. 2.

que podría eventualmente trocar con sus reservas de oro, hizo que el dinero perdiera su función de reservorio de valor y su permanente circulación se hiciera menester para mantener sus ciclos de valoración.² Este rompimiento fue la salida que encontró la clase capitalista, a la acumulación desmedida de dólares, provocando la “eutanasia del rentista”, para superar un ciclo que llegaba a su fin.

El sistema internacional pos Bretton Woods permitió una circulación de divisas acéfalo de regulación política concertada, generando gran liquidez internacional que propició un aumento de la inversión y conductas de endeudamiento desmedido en muchos países. En contrapartida, alentó la relocalización de la producción de los países capitalistas avanzados, aprovechando los bajos costos de capital y salarios en los países que emergían al capitalismo. La migración mexicana y centroamericana le permitió bajar salarios y la competencia global del trabajo permitió niveles mayores de explotación, sin desmerecer el uso más eficiente de los recursos naturales y de la inteligencia a la hora de pensar el desarrollo técnico de la producción. La gran liquidez y la facilidad de endeudamiento permitieron el aumento del trabajo improductivo volviendo a cuestionar el ciclo de ganancia.³

Primero fueron los problemas de deuda en los países pobres en la década de 1980 y en la de 1990; ocurrieron sendas crisis en Europa desde 1992 (achacadas entonces a la conducta especulativa de algunos agentes), pero fue con México (1995) que se inauguran las crisis de última generación, que siguieron con Rusia (1997), Tailandia y el sudeste asiático (1998); y en el sur de América, Brasil (1999), Argentina (2001) y Uruguay (2002). Éstas pusieron en tela de juicio al sistema financiero desregulado y se convirtieron en un gran llamado de atención, a la vez que demostraron la incapacidad del Fondo Monetario Internacional (FMI) (organismo por excelencia para mantener la estabilidad de las finanzas mundiales) para afrontar la nueva realidad. La pregunta hoy es, ¿la actual crisis fijará el fin de ese sistema internacional desregulado? Existen

² Trevor Evans, “Crisis y sistema financiero internacional”, *Trabajo y Capital*, núm. 3, Montevideo, Uruguay, 1991, pp. 49-79.

³ Las guerras son uno de esos mecanismos controversiales por su papel para el desarrollo capitalista. Los presupuestos de la guerra, los instrumentos para matar y destruir son en buena medida producto de la industria y necesitan el desarrollo más sofisticado de la técnica, de aquí que es correcto tomar a éstas como parte de la potencialidad productiva del capitalismo. No obstante, otra parte de la guerra no sirve a los efectos de crear nuevo valor y de la acumulación en su conjunto, por lo que puede tipificarse como no productiva. En momentos críticos, tal destrucción de capital puede ser funcional a la revalorización de algunos activos tras la destrucción de otros, en tal sentido, podría aportar a reencauzar los procesos de acumulación sobre nuevas bases. Todo ello sin introducir las variables políticas que también funcionan de protección de las decisiones económicas.

indicios que apuntan a generar controles, bregando por la prudencia en la movilidad de capitales, así como la búsqueda del origen de los flujos. Esto le devolvería a la política un lugar de privilegio por encima de la economía, a diferencia de los tiempos pasados.

Desde principios de la década de 1980 y, en especial, desde que Ronald Reagan apuntara aquella frase: “el Estado no es la solución, sino el problema”;⁴ y que su economía se inclinara “por las soluciones de mercado [...] como motor del crecimiento no inflacionario”,⁵ comenzó la era de las desregulaciones en las economías nacionales. Este fue el mensaje que luego se convirtió en máxima para los países llamados emergentes, el nominado eufemísticamente “neoliberalismo” e instituido por la “condicionalidad estructural” de las instituciones de Bretton Woods —en especial el FMI, El Banco Mundial (BM) y bancos regionales de desarrollo, pero después del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).⁶ Con la desprotección doméstica, el retiro del Estado como garantía de los bienes públicos esenciales y las redes de bienestar social, se favoreció un ciclo donde se incrementó la demanda mundial y el comercio; abaratándose los elementos esenciales del capital constante y variable. La pregunta aquí será: ¿caerán los discursos liberalizadores y la ideología política que abanderó la destrucción de los Estados latinoamericanos y sus redes de bienestar? En este sentido, tímidamente también puede corroborarse la vuelta a la política en desmedro del *laissez faire* promocionado por las instituciones de Bretton Woods, asoma un neokeynesianismo.

A fines de la década de 1990, en Estados Unidos se lleva adelante la abolición de una ley de 1933 que mantenía separada la banca comercial de la de inversión. Así se lograría una conformación diferente del sistema financiero americano —que influiría en la dinámica de la circulación del capital dinero de préstamo en todo el mundo— que permitió a Estados Unidos mantener su recuperación de la década de 1990 con base en la entrada de capitales y la creación de crédito. A su vez, la burguesía estadounidense potenció la deslocalización de su economía y se convirtió en la gran palanca de los países de crecimiento acelerado de Asia (China, India, Rusia, etcétera). No es necesario explayarse

⁴ Ignacio Ramonet, “La crisis del siglo”, *Red informativa Virtin*, Montevideo, Uruguay, 8 de octubre de 2008.

⁵ CEPAL, *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 1987.

⁶ Ricardo Martner y Juan C. Ocampo, “La evolución de la condicionalidad de las instituciones financieras internacionales. Iniciativas recientes y alternativas de políticas”, mimeo, Santiago de Chile, ILPES/CEPAL, 2002; Oscar Mañán, “La condicionalidad estructural de las IFIs y la autonomía de la política económica: crítica a los argumentos de la impotencia”, *Problemas del desarrollo*, vol. 35, núm. 139, Santiago de Chile, ILPES/CEPAL, 2004.

sobre los instrumentos de crédito que aparecieron para mantener el consumo en Estados Unidos, baste un caso absurdo, muy rentable en ocasiones, de que un ahorrista podría depositar en un banco de inversión y, a la vez, apostar a que el banco no le pagaría sus dividendos. Es decir, se compraban acciones de un banco, o papeles de inversión, pero además se securitizaban documentos derivados esperando que ese banco no diera cumplimiento a sus obligaciones. Esto lleva a la siguiente interrogante: ¿se terminará la irracionalidad establecida en tal sistema casino y, en ese caso, quién absorberá los costos? Son varios los esfuerzos de política que viene intentando el gobierno de Estados Unidos, aun con resultados no contundentes, reconstruir el sistema de inversiones sobre bases más transparentes. Los costos podrían distribuirse entre sus propios ciudadanos y los de aquellos países que integran su zona de influencia, esto último en la medida que el sistema internacional de finanzas y comercio siga permitiendo la exportación de tales costos.

Los estudiosos del tema en Estados Unidos explican el relativo auge de la economía americana con base en la reducción de costos salariales y de recursos, la inmigración y la relocalización de la producción fueron algunas de tales estrategias. Concomitantemente, necesitaron un alto grado de endeudamiento, tanto en las empresas como en los hogares, para permitir la realización de un proceso de producción en aumento. El sostenimiento del consumo fue financiado por la entrada de capitales extranjeros. El endeudamiento y sus formas *sui generis* hizo coherente esa expansión económica y su sostenimiento en una demanda artificial. El endeudamiento, basado en los sobrepresos de las propiedades y otros activos –*commodities* alimenticios y energéticos–, fue una de las estrategias que contrarrestó la caída drástica de los salarios reales y de la tasa de ganancia empresarial en los últimos años.⁷

Viene a cuento un par de comparaciones con la crisis de 1929; en ese año, Estados Unidos era el gran acreedor del mundo, hoy es el gran deudor. El grado de endeudamiento de los negocios era en aquel entonces la mitad del actual. Los *defaults* y quiebras de bancos alcanzaron en ese año a un tercio de la banca, y en tal caso, la economía demoró una década en recuperarse. Hoy la economía de Estados Unidos es la gran palanca para muchos países emergentes de gran dinamismo en los últimos años, su grado de endeudamiento es superior, pasando de ser acreedor a gran deudor. El futuro está lleno de incertidumbre.

En estos últimos meses se entró en un *impasse*, incluso algunos eufóricos adelantados hablan del fin de la crisis, aunque miradas más aplomadas sostienen

⁷ Fred Moseley, "Is the US economy headed for a hard landing?", mimeo, 2005 [www.mtholyoke.edu/~fmoseley/], fecha de consulta: octubre de 2008.

que cuando se terminen los fondos que apoyaron el proceso de limpieza de los balances del sistema financiero americano la recesión podría extenderse.⁸ Si esto se concreta, los países que festejan las buenas noticias de la salida de la recesión y no aprovecharon la coyuntura para repensar sus sistemas productivos y su exposición a los riesgos, tendrán consecuencias de magnitud.

EL DEBATE SOBRE LAS SALIDAS ESBOZADAS POR EL ORDEN INTERNACIONAL

Las crisis siempre imponen disyuntivas y como éstas refieren a las relaciones sociales, las resoluciones no son obvias, ni siquiera previsibles. Por lo tanto, las salidas pueden ser diversas, teniendo entre sus polos posibles desde: *a*) la instrumentación de un sistema de regulación que permita predecir los riesgos del funcionamiento de los sistemas financieros y de sus respaldos reales; y *b*) hasta una reestructura de las condiciones de producción que implique un nuevo modelo de desarrollo de las fuerzas productivas.⁹

El optimismo de una revolución productiva de dimensiones globales es escaso, y las soluciones que se discuten sólo aplican al inciso “a” expuesto arriba. Es más factible esperar una intervención en la articulación de controles en los flujos de circulación monetaria y en instrumentos financieros, así como una mejora en las formas de evaluación de los activos de las empresas. Soterrado en el centro del debate está el grado de control que Estados Unidos tendrá en este esquema. Es decir, se responde con un diagnóstico neoclásico particular de la crisis, donde ésta es un desequilibrio coyuntural pero se confía que en el largo plazo operaría un equilibrio que permitirá maximizar los beneficios de todos los agentes económicos. Este accidente ocurrió supuestamente por errores de política, en este caso por la misma desregulación alentada que permitió la utilización perversa de instrumentos financieros que llevaron a actuar de mala fe a un conjunto de agentes económicos.

⁸ Agencia EFE, “Krugman advierte de la posible recaída en la economía mundial en los próximos meses” [www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5ikD8bRVkAh_LtkPy2UGiRMUXPsQ], fecha de consulta: 27 octubre de 2009. Véase también Claudio Katz, “Crisis Global II: las tendencias de la etapa” [<http://katz.lahaine.org/>], fecha de consulta: 2 de diciembre de 2009.

⁹ La nanotecnología podría ser la gran revolución en el paradigma productivo, en especial por su capacidad para la expansión a través de las diferentes ramas económicas y sus impactos socioeconómicos, en la división del trabajo y en la distribución del ingreso. Sin embargo, todo hace pensar que aún no se llega a tal grado de madurez. Al respecto véase Guillermo Foladori y Noela Invernizzi, “Nanotecnología: ¿beneficios para todos o mayor desigualdad?”, *Redes*, vol. 11, núm. 21, Buenos Aires, Argentina, pp. 55-75.

Conocidos economistas, defensores del libre comercio y la no intervención del Estado en la economía, y que sostienen la creencia, que las relaciones económicas expresan la racionalidad implacable de los agentes, han entrado en fuertes contradicciones. Por ejemplo, Sala i Martín tuvo expresiones como: “la bolsa está actuando irracionalmente” y observan conductas “absurdas y locas”. Otros, como Sebastián Edwards, han dicho que los agentes económicos se han comportado “como manadas de animales”.¹⁰

Todo indicaría que una racionalización de la experiencia llevaría a pensar que “estamos saliendo de la era dorada de los mercados libres, el crédito fácil, los negocios de alto riesgo y los grandes días de pago, y entramos en un nuevo paradigma de estrechez de dinero, regulación dura, menos especulación y más intromisión del gobierno en los mercados”.¹¹

El G20, el Club de Bilderberg, y otros –en una palabra la institucionalización de la dominación burguesa–, proponen (imponen) algunas consideraciones, si bien la lucha de clases al interior del “capital en general” es una cuestión aún no resuelta. Tampoco lo es, asimismo, el lugar de las grandes potencias en la lucha por la participación en las principales decisiones económicas y políticas. Los grandes países de reciente industrialización están aspirando a ser parte del bloque dominante de naciones y siguen dando la lucha por ocupar lugares de privilegios.

Hay puntos que revisten cierta controversia y otros que no. Entre los últimos, no existe una crítica negadora del capitalismo, sino lo contrario; el bloque dominante cierra filas para mejorar el funcionamiento del capitalismo, pero sigue subsistiendo la parodia de la famosa expresión *there is no alternative* (TINA). Por su parte, los sectores que cuestionan la organización social capitalista están dispersos y no logran, ni siquiera en sus espacios nacionales, imponer proyectos desafiantes a la lógica dominante.

La pregunta es, si esta salida será una reestructura productiva que implique un nuevo patrón de acumulación, o simplemente se corregirán aspectos regulatorios de las instituciones que buscarían adelantar ciertas fallas del mercado. La primera de las opciones implicaría una reestructura de la dominación, quizás con costos altos en el corto plazo dada una revalorización de los activos, y sin duda la asunción de otros sectores hegemónicos o simplemente dominantes. En contrapartida, podría el sistema en su conjunto inaugurar una época de estabilidad mayor. La segunda de las opciones, tendría límites de mediano

¹⁰ Citados por José C. Valenzuela, *La crisis estructural del capital. Trasfondo estructural e impacto en México*, México, UAM-Iztapalapa, 2009, p. 135.

¹¹ Foroohar, citado por José C. Valenzuela, *La crisis estructural del capital. Trasfondo estructural e impacto en México*, *op. cit.*, p. 138.

y corto plazo, aunque los costos de la reestructuración serían menores, la solución sería transitoria y no se resolvería el carácter estructural de la crisis –aunque pudiera darse cierto crecimiento estarían presentándose en periodos relativamente breves otras interrupciones cíclicas.

Las creencias que constituyeron dogmas recurridos desde las décadas de 1980 y 1990 en la región se pusieron en tela de juicio ante los sucesos actuales. Por ejemplo, el funcionamiento desregulado de los sistemas financieros y las instituciones que debían controlar su funcionamiento, a la vez que el conjunto de empresas que se encargaban de conocer las expectativas y orientar con base en un estudio de riesgo la mejor suerte de la inversión. Como ya pasó en varios países emergentes en la década de 1990 –de Europa 1992, México 1995, del Sudeste Asiático 1997-1998 y de Sudamérica 1999-2002–, ahora llegó a generar estragos para uno de los países más ricos del mundo, como para aquellos que estaban fuertemente asociados a sus flujos circulatorios.

El FMI, creado en Bretton Woods para mantener la estabilidad monetaria en el anterior sistema internacional de pagos que expiró en 1972, ya había demostrado larga y dolorosamente para muchos países dependientes su incapacidad para monitorear y alentar la estabilización con base en políticas contractivas de destrucción masiva para los sistemas productivos periféricos. Su función de bombero y de inyector de liquidez para los países emergentes relativamente grandes, también había demostrado su insuficiencia. La crisis actual puso en entredicho su poder predictivo, más aún su capacidad de acción concreta ante los niveles de estabilización requeridos por la empresa.

La incógnita es cuál será la nueva arquitectura financiera internacional. Una de las puntas es reestructurar el funcionamiento del FMI y que pudiera hacer las veces de prestamista de última instancia, es decir, constituirse en un Banco Central mundial, dotado de fondos suficientes para afrontar y contribuir a regular los flujos internacionales de capital. Por supuesto, esta propuesta choca con la estructura necesaria que tendrían las decisiones de este “nuevo” prestador de última instancia. Las disyuntivas que se abren tienen que ver con el tamaño del fondo (y, ¿qué tanto es tantito?) y la ponderación acorde a una toma de decisiones imperialista (cuya esencia es un poder concentrado pero que tenga cierta legitimidad).

Lo anterior incluye también la discusión sobre cuál será la unidad monetaria que tenga condiciones para fungir como medio de pago mundial, donde las principales transacciones de los flujos comerciales puedan expresar su valor pero que a su vez resulte una alternativa para la reserva de valor. El dólar y su largo periodo de funcionamiento como dinero mundial, permitió a Estados Unidos agenciarse de valiosos recursos por señoreaje y financiarse con el ahorro externo de forma dominante. Hoy día sigue siendo una moneda largamente usada, pero su proceso continuo de depreciación, como la reciente especulación

y la necesidad de reestructurar el poder mundial, exigen un cambio. Se habla en tal sentido de utilizar una moneda ficticia, los Derechos Especiales de Giro del FMI (DEG), cuyo valor refiera a una canasta de las principales monedas. No obstante, la depreciación del dólar no puede seguir sin llevar a una depreciación de los principales activos que se negocian predominantemente en tal moneda.

La otra de las aristas que seguramente cambiará es el “hacer” de la política económica. Todo indica que ya pasó la época del “Estado como problema” (de Reagan) y se vuelve al “Estado como solución” (de la era keynesiana). Uno de los debates que afronta la economía de Estados Unidos es justamente su sistema de salud, mismo que la competencia privada no resuelve de forma eficaz ni eficiente. Esto lleva a pensar en que las formas “neoconservadoras” de actuar en política comienzan a cuestionarse, es decir, encargar al “libre mercado” los bienes públicos básicos. Si algo demostró esta crisis, fue que los mercados son dependientes de una regulación que les imprima definiciones y límites.¹²

Los países emergentes y fuertemente dependientes de los flujos de comercio e inversión deberían tomar nota, a la vez que emular ciertas políticas de protección y regulación que el mismo Estados Unidos emprendió. En el siguiente apartado se expone la realidad de un pequeño país, extremadamente vulnerable a las condiciones regionales y a los flujos internacionales que, a pesar de haber sorteado con éxito los vientos recientes, debería discutir su modalidad de desarrollo de una manera integral.

LA CRISIS: OPORTUNIDAD FRENTE A RESISTENCIA EN LA EXPERIENCIA URUGUAYA

El modelo de desarrollo que el país siguió desde la década de 1980 se tipifica como una inserción internacional “vigilada” por las instituciones de Bretton Woods. La crisis de deuda llevó a salidas promovidas por el FMI y que se ajustaron a los designios del Consenso de Washington. Para tal caracterización se utilizan tres dimensiones básicas: *a*) la inserción internacional del país y los mercados de destino de la producción exportadora; *b*) el papel del Estado y las pautas de intervención en la economía; y, *c*) el financiamiento del desarrollo y la procedencia de sus fuentes.¹³

¹² Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press, 2001.

¹³ Oscar Mañán, “Modalidades recientes de desarrollo en Uruguay: inserción internacional, Estado y financiamiento 1955-2004”, tesis doctoral, México, Unidad de Estudios del Desarrollo, UAZ, 2007.

La inserción internacional se basó en un modelo extrovertido y con fuerte sesgo importador, basado en los *commodities* derivados de recursos naturales y de bajo valor agregado. Los mercados de destino de la producción desde fines de la década de 1980 se caracterizan por el redescubrimiento de la región, mientras que en la década de 1990 se desata el auge de las medidas libertarias de mercado y se dio un crecimiento económico tipificado de excluyente, porque generó como contrapartida aumento de la pobreza y la indigencia.¹⁴ A fines de la década de 1990 el modelo de inserción regional entra en crisis debido a los cambios macroeconómicos, primero de Brasil (1999) y luego Argentina (2001). Asimismo, complementaba esta inserción una especie de “caribización” de la economía que implicó el auge de servicios financieros para la región y de servicios turísticos.

La entrada de capitales y la apertura irrestricta de la economía llevaron a un atraso cambiario que cuestionó la competitividad externa. En 1999 se desata una crisis productiva al cuestionarse la competitividad por impacto de las devaluaciones asiáticas y las ventajas cambiarias relativas tenidas con Brasil. Es así que las exportaciones se argentinizan y comienza un proceso de desconfianza sobre la estabilidad financiera enjuiciada por la entrada masiva de capitales a los bancos producto de condiciones macroeconómicas regionales frágiles. En 2002, se vino la debacle, la fuga de capitales puso a temblar al sistema financiero y la solución fue el endeudamiento externo para restablecer una cadena de pagos resquebrajada. El nivel de endeudamiento externo se ubicó en el 110% del producto y el paquete de ajuste prometía grandes incertidumbres y esfuerzos.

El papel del Estado tuvo en este periodo una reducción a su mínima expresión y sufrió los embates reformistas que buscaron privatizar y tercerizar buena parte de sus funciones (en especial las productivas). En varias ocasiones la sociedad se organizó tras los mecanismos de democracia directa (plebiscito, referéndum) para defender algunas instituciones del viejo Estado de bienestar. Las pautas de intervención en la economía fueron aquellas mínimas que atenderían las fallas de mercado o crearían un ambiente propicio para los negocios. Esto implicaba una economía abierta al mundo, un mercado doméstico desregulado, un conjunto de reglas claras y un respaldo estatal para las grandes inversiones sin discriminación de procedencia, un sistema impositivo basado en los consumidores, libre flujo de capitales y respaldo estatal a los depósitos existentes.

El financiamiento de la inversión fue básicamente extranjero, ya sea por la entrada de capitales o por el endeudamiento. Paradójicamente, el país no

¹⁴ Danel Olesker tipificó a este modelo con la sigla LACE (Liberal, aperturista, concentrador y excluyente): *Crecimiento y exclusión*, Montevideo, Trilce, 2003.

pudo históricamente captar el ahorro interno que prefirió mejores horizontes en contextos de libre flujo, mientras que el ahorro externo siempre encontró mejores condiciones de estabilidad que en los países vecinos. El desfaldo de algunos banqueros nacionales debido a la baja regulación del sistema bancario y la fuga de capitales, le exigió al Estado respaldar depósitos y engrosar la deuda externa en la crisis de 2002.

El país comenzaría una recuperación económica en 2003 y 2004 (14% en términos acumulados), basada en la competitividad cambiaria que trajo la devaluación del 2002. En 2005 la izquierda llegaría por primera vez al gobierno, con grandes expectativas y con mayorías parlamentarias que podrían operacionalizar las reformas estructurales que se promovían. Los ejes de la campaña se resumían en el eslogan de “país productivo” y la atención a la “emergencia social”. Se entendía por ello, dar prioridades a las actividades productivas en desmedro de las financieras que habían estado en el centro del modelo anterior y desarrollar un conjunto de programas que atacaran la pobreza extrema.

El primer gobierno de la coalición de izquierda logró algunos éxitos si se lo evalúa con el desempeño de los indicadores macroeconómicos y de cara al pasado reciente. El PIB creció en términos reales promedio al 6.1%, valores destacados dado el bajo crecimiento de largo plazo del país. La inflación se ubicó en el rango meta de las políticas bancocentralistas (5.5-6.5%), con la excepción del periodo de septiembre de 2008 a enero de 2010 (con pico en el 8.8%). El desempleo abierto, por su parte, se encuentra en niveles históricamente bajos, ronda el ocho por ciento.¹⁵

A su vez, el gasto social se potenció con base en políticas de corte asistencialista que buscaron en primera instancia abatir la indigencia con un “ingreso ciudadano” y, posteriormente, incorporar al mercado laboral a los sectores carenciados (si bien con empleos de baja calidad). Estas políticas tuvieron un impacto en el consumo (muchas veces de bienes importados, televisiones, motocicletas, celulares, etcétera) pero ciertamente no integraron a dichos grupos a la actividad productiva formal como era la premisa inicial.

Los salarios reales crecieron en términos acumulados 27% entre 2005 y 2009 mientras el PIB obtuvo, en el mismo periodo, 34.5% de aumento. La recuperación salarial se basó en la vuelta a los consejos de salarios y la negociación colectiva de los sectores público y privado, la ley de fueros sindicales y el fortalecimiento de los salarios mínimos. Esta institucionalidad que permitió reglar las relaciones capital-trabajo tuvo como socios centrales a los trabajadores, incluso fueron artífices de la redacción de la ley de negociación colectiva. Tales logros de

¹⁵ Los datos son oficiales para el año 2010 y pertenecen a: Instituto Nacional de Estadísticas; Ministerio de Economía y Finanzas; y Banco Central del Uruguay.

acuerdos salariales, lamentablemente, no siempre fueron respetados por el Poder Ejecutivo. No obstante, sostuvo una estabilidad social que siguió siendo funcional a la concentración de los ingresos.¹⁶

En conferencia de prensa y presentando los datos del último trimestre, el viceministro de Economía (ministro en funciones) sostenía:

Uruguay es de las pocas economías de la región y del mundo, que ha logrado sortear la crisis internacional sin caer en recesión. Esto creemos que es importante, contrasta con lo que eran las crisis en el pasado, basta recordar la situación del 2002, donde nuestro país enfrentó un escenario internacional realmente malo originado en la crisis argentina.¹⁷

CUADRO 1
Comparación internacional. Proyecciones 2009
Variaciones reales (%)

AMÉRICA LATINA	
Argentina	-2.5
Brasil	-1.0
Chile	-2.0
Colombia	-0.3
México	-7.3
Paraguay	-3.8
Uruguay	1.2
NORTE DE AMÉRICA	
Estados Unidos	-2.9
EUROPA	
Alemania	-5.3
Irlanda	-8.0
Italia	-5.1
ASIA	
Hong Kong	-6.4
Japón	-5.4
Singapur	-4.2
Taiwán	-5.5

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas con base en datos del FMI.

¹⁶ Un ejemplo fue el último acuerdo salarial firmado por la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE), que fuera desestimado en enero de 2009, llevando a los trabajadores a recurrir a la vía jurídica para su cumplimiento.

¹⁷ Ministerio de Economía y Finanzas, "Conferencia de Prensa", 16 de septiembre de 2009 [www.mef.gub.uy/documentos/Conferencia_Prensa_grabacion_16_09_09.pdf].

En el Cuadro 1 resalta Uruguay como único país donde el crecimiento estimado para el cierre 2009 no será negativo (se omitieron China y Perú, que constituyen también excepciones más dinámicas). De la cita del viceministro surge la aceptación tácita del fin de la crisis y, por supuesto, la euforia de que Uruguay la logró sortear con base en los indicadores positivos de crecimiento. Sostiene también que otras evaluaciones más modernas mostrarían a Uruguay mejor parado, como lo es el conjunto de variables macroeconómicas: “el nivel de empleo, el nivel de desempleo, las ventas minoristas, los niveles de ingreso de los ciudadanos”.¹⁸

De Bernis resalta que los gobiernos siempre explican las crisis de forma exógena, sin embargo, existen dos exigencias metodológicas para un análisis de cualquier crisis.¹⁹ Primero, entender el proceso de crisis como endógeno al funcionamiento de la economía capitalista; esto incluye a los distintos sistemas productivos nacionales y entender sus interrelaciones e interdependencias. Segundo, distinguir los estados de estabilidad –de los procesos de acumulación– de aquellos que se tipifican como críticos –interrupción de la reproducción ampliada de la acumulación.

Por un lado, la explicación de la crisis es un hecho *ex post*, la explicación va de la mano con la identificación de una nueva estabilidad en la acumulación ampliada bajo los parámetros que se fijaron para distinguir los procesos de estabilidad y crisis y asumiendo el dominio (espacio-tiempo) del sistema capitalista como un todo. Entonces, esto ocurre cuando se corrobora la salida de la misma. Por otro lado, resulta del todo imposible augurar el fin de la crisis, y predecir las fases de estabilidad futura. Será posible, a lo sumo, fijarnos escenarios plausibles, con ciertas limitaciones de supuestos y métodos, que propongan modelos simplificados sobre los que operaría una determinada estabilidad. Como se comprenderá, la resolución de una crisis es consecuencia de la dilucidación de un proceso social de producción que incluye fuerzas sociales encontradas y las capacidades de acción de cada uno de los agentes económicos (las clases sociales como tales que pujan por un reordenamiento que sea congruente con sus intereses concretos).

Por lo tanto, el valor analítico de lo expuesto por el viceministro no pasa de una intención anecdótica que no coincide con lo estimado por varios analistas. La discusión que se antoja desde la economía nacional es, justamente, cuál de las plausibles salidas al proceso de crisis es deseable para el país y, por ello, vale la pena contraponer ideas en aras de llevarlas a cabo. Desde la implosión de la crisis en Estados Unidos se plantean una serie de medidas que fortalecerían

¹⁸ Ministerio de Economía y Finanzas, “Conferencia de Prensa”, *op. cit.*, p. 2.

¹⁹ Gérard De Bernis, *El capitalismo contemporáneo*, México, Nuestro Tiempo, 1988.

a las decisiones nacionales en un ámbito de inseguridad y crisis en el que se inserta el país hoy en el sistema capitalista.²⁰ Siguiendo a Valenzuela: “En suma: los tiempos de grandes crisis son también tiempos en que se abren las grandes esperanzas. Y está en nosotros dejarlas pasar o asumirlas en plenitud”.²¹

La tesis que ahora toca probar es que el gobierno no eligió asumir en plenitud las oportunidades de la crisis para fortalecer la autonomía de las decisiones nacionales. Las vulnerabilidades propias del sistema capitalista en su actual fase de crisis, lejos de terminar están en suspensión momentánea, y las oportunidades se alejan si no se toman decisiones urgentes.

La economía uruguaya no ha estado expuesta a visos de inestabilidad financiera, pero los riesgos aún no pasan. Ahora bien, surgen dos preguntas difíciles de responder en sentido positivo: ¿tiene que ver esta estabilidad con lo acertado de la gestión política?, y ¿es posible garantizar el fin de los riesgos de la crisis?

Cierto es que hay puntos que el oficialismo rescata como logros o éxitos de la instrumentación de las políticas económicas; son varios: la prudencia fiscal, el nivel de crecimiento y los indicadores macroeconómicos referenciados, la gestión de deuda que implicó una baja de su peso relativo y una reestructuración de su perfil que difirió en el tiempo los vencimientos, la reestructuración del gasto y la política social.²²

La razón dominante por la que la inestabilidad internacional no afectó de forma decisiva es que el sistema financiero uruguayo es de por sí muy pequeño, limitado esencialmente a los bancos comerciales, sin un mercado de capitales desarrollado que es justamente donde impactó las crisis. A su vez, tal sistema financiero venía con una actividad limitada y la confianza en los bancos estaba corroída desde la crisis de 2002. La vuelta al funcionamiento tiene pocos meses, aunque el dato no menor que tres cuartas partes de los depósitos están a la vista, no delata una actividad promisoriosa. El Banco de la República (BROU) es el gran banco; los demás son extranjeros y su retiro o no de la plaza es una decisión que los uruguayos no manejan. Sin embargo, a estas horas se discute el posible alejamiento de una o dos empresas financieras, en principio porque

²⁰ Red de Economistas de Izquierda del Uruguay (REDIU), “Medidas urgentes para defender a los uruguayos de la crisis”, documento presentado en conferencia de prensa, Montevideo, 28 de octubre de 2008.

²¹ José C. Valenzuela, *La crisis estructural del capital...*, op. cit., p. 22.

²² En el inicio del gobierno (marzo 2005) la razón deuda producto se encontraba en torno al 100%; terminando 2009 se ubica en 54%. Este es uno de los logros más festejados por el gobierno, no obstante, los costos podrían discutirse, cuestión que se hizo en otra parte. Véase Oscar Mañán, “Cambiamos: ¿la economía trascenderá el slogan?”, en REDIU, *Otro camino económico. Cambios necesarios para el Uruguay productivo*, Montevideo, RIs/Rediu/Casa Bertolt Brech, 2006.

decidieron que la pequeña plaza que ofrece el país (con los agravantes de bajos controles que ostenta) no es la mejor opción ante las condiciones de reordenamiento global.²³

La caída de la deuda relativa tiene dos componentes básicos, la depresión del dólar y el aumento del producto en términos de pesos. Sin embargo, estos indicadores no revisten una estabilidad de mediano plazo, ya que el crecimiento se hace menos dinámico y las mismas condiciones de depresión del dólar corroen la competitividad externa a la vez que se potencian con una demanda mundial en condiciones críticas. Tal deuda está dolarizada en sus dos terceras partes, lo que también constituye cierta vulnerabilidad a pesar de la caída del valor de esta moneda en la actualidad. La dolarización del conjunto de la economía es otra de esas variables que no permiten alejarnos lo suficiente de ciclos adversos. La supuesta fortaleza de las reservas, si se atiende a las que efectivamente son utilizables, no son tantas (2.9 mdd según el BCU) y justamente se ven amenazadas por la inestabilidad internacional. El profesor Rocca sostiene:

Los primeros efectos de la crisis sobre Uruguay fueron paradójicamente positivos. Las inversiones especulativas a escala mundial se lanzaron sobre los alimentos. Los cereales tuvieron el sueño de la burbuja propia. Sus precios se dispararon. Estados Unidos devaluó de hecho su moneda, se fortaleció el euro, el rublo, y el real. Las exportaciones de Uruguay a Europa, Rusia, y Brasil tuvieron precios record medidos en dólares.²⁴

Debido a la estrechez del mercado interno, la concentración de los recursos productivos y la filosofía que guió la política económica en los últimos años, el país ostenta un grado de apertura externo significativo (más de 60% del PIB según datos del BCU). En el proceso de creación de riqueza el sector externo es determinante, si bien está mediado por las condiciones de autonomía relativa que el Estado nacional es capaz de imponer al proceso de acumulación doméstico. De aquí que tal crisis, por más exógena que se la quiera presentar, no está exenta de un carácter endógeno en el que se hace hincapié.

La renuncia del gobierno progresista a proponer signos a los agentes económicos sobre cómo orientar la inversión hacia un funcionamiento de la estructura productiva en sintonía con un proyecto nacional de desarrollo, es el

²³ Uruguay, junto a Costa Rica, Filipinas y Malasia, fue ubicado en una lista gris por no haber instrumentado estándares de controles financieros comprometidos. OECD, *Overview of the OECD's on countering international tax evasion*, OECD, 18 septiembre, 2009.

²⁴ José Antonio Rocca, "Una crisis como tantas, ¿o no?", inédito, 2010; comunicación personal con el autor.

gran pendiente. El libre mercado y la baja presión fiscal en algunos sectores, cuando el horizonte de comparación es la región, en particular el agrario o el agroindustrial, llevan a una extranjerización de los recursos y de los sectores económicos. Los impactos sobre la inversión se leen a partir de la caída de los impuestos a la actividad económica, en especial a la industria y el comercio que fueran beneficiadas con una disminución de sus aportes, además de algunos descuentos para las pequeñas empresas que incorporaran empleo. Se rescata también el monto de inversiones en Zonas Francas (modalidad generalizada para inversiones de gran calado) que funcionan en un régimen impositivo liberado y que efectivamente generan puestos de trabajo (no sólo para los nacionales). Una visión crítica se opondría tajantemente a exonerar y a poner a disposición de la inversión extranjera recursos naturales cotizados (i. e. puertos) sin hablar de la enajenación de las decisiones nacionales o de la capacidad reducida de tales empleos en relación con el conjunto de recursos y ganancias que generan.

Otro ejemplo de la perversidad de la política fiscal es el sector del agro, responsable de buena parte de los excedentes y las exportaciones del país, contribuye al erario público con una presión fiscal del orden del 6%, mientras que para el resto de los ciudadanos ésta llega a 27%. Esto en las condiciones regionales de altos precios de las *commodities* agrarias, llevó a que en Uruguay el costo de la tierra subiera estrepitosamente, pasando en la última década a multiplicarse por un factor de 10.²⁵ Esto impulsó la concentración del recurso en aquellos sectores que tenían una rentabilidad importante, por ejemplo en la soja (transgénica), en virtud de que el valor de la tierra en Argentina tenía costos tres veces superiores y soportaba mayores gravámenes (detracciones a las exportaciones).

Hoy la propiedad y la tenencia de la tierra se han extranjerizado y con ello presionado a vastos sectores nacionales cuya forma de tenencia era el arriendo y cuyos procesos productivos arrojaban menores márgenes de rentabilidad. Un ejemplo es el complejo lechero, que a su vez integra un complejo agroindustrial de mayor valor agregado y en el cual el país aporta conocimiento (mejoramiento de razas, etcétera). Este sector se vio cercado por la expansión de la soja y el complejo forestal.

Los sectores industriales de exportación también se concentraron en manos de la inversión extranjera y crecieron aquellos sectores primarios y

²⁵ Es arduo hablar de valores promedios cuando a tierras se refiere, ya que en el conjunto de las transacciones se encuentran clivajes importantes. Sin embargo, hace una década los negocios oscilaban entre 300 y 500 dólares, mientras que en la actualidad éstos van de un rango de tres mil a cinco mil dólares. Las tierras más cotizadas del litoral por sus condiciones agrícolas excepcionales se negocian en valores exorbitantes, entre los cinco mil y los siete mil dólares la hectárea.

de baja transformación (74% de las exportaciones son agroindustriales).²⁶ Por supuesto, tales condiciones no se critican por chovinismo, sino porque dificultan decisiones nacionales estratégicas y mantiene una vulnerabilidad asombrosa, ya que la permanencia o expansión de tales empresas no dependen de objetivos nacionales, ni siquiera de la rentabilidad propia de sus actividades en el país.²⁷

Las exportaciones del país se siguen primarizando año tras año, se concentran en complejos agroindustriales: la carne, la industria frigorífica y animales en pie; soja, arroz; madera y pasta de celulosa; y minerales en bruto. Tales productos son los que ostentan una elasticidad ingreso de la demanda menor a uno, que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tipifica como “estrellas menguantes”, no sólo tienen bajo valor agregado, de poco impacto en el empleo, sino que no representan una alternativa para la expansión de mediano plazo.²⁸ Por su parte, las importaciones crecieron de forma dinámica también con la apertura y la tendencia al atraso cambiario, más del 60% lo constituyen los bienes intermedios y luego los de consumo (23%) y capital (17%) respectivamente. El modelo exportador tiene un sesgo importador porque se especializa en productos de bajo valor agregado y demanda productos de mayor valor agregado, cuya dinámica de precios es mayor (términos de intercambios). En este caso, un aumento de las exportaciones y el producto, que genera un aumento de los ingresos medios, resulta en un déficit en balanza comercial (hasta ahora manejables) al demandar bienes manufacturados (televisiones, autos, electrodomésticos, etcétera).

La política social del gobierno se mantuvo a pesar de la crisis, y esto es un componente importante para el consumo de los beneficiarios (se resalta el mejoramiento de la distribución del ingreso cuando se utiliza el método de ingreso).²⁹ No obstante, su impacto en la economía y en la reinserción de tales personas en la actividad productiva resulta poco decisivo. Es rescatable la política de gasto social, tanto el “Plan de Emergencia Social” y el “Plan de Equidad” como el conjunto de programas (de salud bucal, cirugías de cataratas,

²⁶ Con datos del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) [www.inia.org.uy].

²⁷ En tal sentido véanse Celso Furtado, “La estructuración de la economía internacional”, en Celso Furtado (ed.), *La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus reflejos en la América Latina*, La Habana, Centro Editor de América Latina, 1969, pp. 25-61; Fernando Fajnzylber, “América Latina: imagen fiel o reflejo deformado de la industrialización de los países avanzados”, en Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen, 1983, pp. 118-214.

²⁸ Véase capítulo 6, “Inserción internacional y desarrollo productivo en los noventa”, en CEPAL, *Globalización y Desarrollo*, Santiago, CEPAL, 2002, pp. 175-201.

²⁹ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Estimaciones de la pobreza por el método de ingreso 2008*, Montevideo, INE, 2009 [www.ine.gub.uy].

etcétera) elaborados en el Ministerio de Desarrollo Social (Mides); sin embargo, las causas por las cuales la pobreza se genera y difunde siguen dependiendo del funcionamiento estructural de la economía que aún no se trastoca.³⁰ Aunque por el método de ingreso se registre cierto crecimiento de los salarios en términos reales, la pobreza relativa sigue aumentando debido a que el crecimiento de los salarios va por debajo de la productividad.

Para graficar la concentración de los ingresos a pesar del aumento de los salarios reales es posible ver las transferencias monetarias desde el trabajo al capital. El economista Notaro muestra cómo a principios de la década de 1990 los salarios representaban 29% del producto, sus cálculos actualizados a 2008 apenas sobrepasan 20% del mismo.³¹ Esta pérdida del peso de los salarios en el PIB llevado a términos entendibles para el común de la gente, sería lo mismo que decir que los trabajadores construyeron más de 20 mil apartamentos de lujo (según caracterización del INE son de 150 m² y 105 mil dólares estadounidenses cada uno) en 2008 y se los regalaron a los capitalistas.³²

El aumento del gasto respectivo a la educación fue importante y rondaría 4.5% del PIB a fines del periodo de gobierno. Uruguay es un país rezagado en términos de gasto educativo cuando se referencia la región, de ahí que a pesar de estándares históricos reconocidos el retroceso en los últimos años es alarmante. No obstante, la redefinición de los gastos educativos que se acercaron a ese 4.5% englobaban otros ítems como el Plan Ceibal,³³ mientras que los gastos sumados de UDELAR y ANEP en 2008 (2.99% del PIB) serían menores que lo que se gastaba en 1999 (3.22% del PIB), a pesar de la dinámica recuperación del producto (según datos de la Contaduría General de la Nación).³⁴

³⁰ La estructura productiva es primaria, bienes de bajo valor agregado y la concentración de los principales recursos naturales explica la desindustrialización progresiva y ese funcionamiento estructural que alienta las desigualdades crecientes a pesar de los esfuerzos redistributivos del gobierno.

³¹ Jorge Notaro, *Los resultados económicos 2005-2006. Balance y perspectivas*, documentos de trabajos, DT 05/07, Montevideo, Instituto de Economía/UDELAR, 2007.

³² Joaquín Etchevers, "La distribución del Ingreso en el periodo 2005/2007 con referencias a tendencias de más largo plazo" [www.redu.org/Documentos/doc_etchevers/050308_distribucioningresoJE.html].

³³ Este plan es el más reconocido y promocionado internacionalmente porque llevó una *notebook* a cada niño de la escuela pública y se extendería también a docentes de escuela y liceos posteriormente.

³⁴ Se critica la utilización de las estadísticas y las frecuentes triquiñuelas contables que buscan presentar una realidad ficticia con fines electorales; 4.5% de PIB que pedían los sindicatos de la educación cuando la izquierda asumió el gobierno en 2005 y que fuera un compromiso electoral –todavía lejos de las recomendaciones de los organismos internacionales idóneos en la materia–, tenía como sobreentendido a los dos entes públicos más relevantes, Universidad de la República (Udelar) y Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En un país

Uno de los problemas que sitúa al país en condiciones desventajosas es el bajísimo porcentaje de jóvenes que terminan el ciclo básico de estudios secundarios obligatorio desde la Constitución de 1966.³⁵ Dada tal realidad, los gastos en educación deberían duplicarse y apoyar equipos docentes que reveen críticamente la organización de la institucionalidad respectiva. En este aspecto, los esfuerzos no lograron éxitos notables en la última administración.

La reforma estructural que el gobierno tomó como bandera inicial de su gestión, la reforma del sistema fiscal, buscó la simplificación del sistema impositivo y el aumento de la eficiencia de la recaudación, pero también se insistía en su particular aliento a la inversión y el empleo a la vez que alentaba un carácter redistributivo de los ingresos. Se reconoce la simplificación del sistema, la eliminación de impuestos de baja recaudación, pero los impactos en la inversión, empleo y en la redistribución de los ingresos, admite más de una lectura.³⁶

No cabe duda que el impacto en la redistribución del ingreso de la reforma del sistema impositivo es limitado. El IVA se redujo un punto en su versión básica y cuatro más en la base mínima, se eliminó el Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS),³⁷ pero se incorporaron al

donde el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es un *outsider* del proceso educativo, nadie hubiera sospechado que la nueva contabilidad ingresara al presupuesto todos aquellos gastos que de alguna manera tienen que ver con la educación –y que pueden tipificarse de sociales, estudios no formales, incentivos para atraer a los alumnos y otros organismos que se reubicaron bajo la égida del MEC, etcétera.

³⁵ Sólo 32.6% de los jóvenes menores de 20 años en localidades mayores a cinco mil habitantes declaran haber terminado el ciclo básico según la Encuesta Continua de Hogares que realiza el INE. Este dato interpela a aquellos políticos que, encantados por algún *best seller*, pretenden vender a Uruguay como un país que va hacia la “sociedad del conocimiento”. Con base en el *Informe sobre Desarrollo Humano en Uruguay, 2008*, Montevideo, PNUD, 2008, p. 114; y tomando en cuenta los resultados evaluativos de competencias del *Informe PISA 2006*, Alina Machado sostiene que “casi la mitad de los estudiantes uruguayos a los 15 años están en riesgo de exclusión de la sociedad del conocimiento”. Para los datos comparativos de la región sobre la culminación de los estudios secundarios véase Florencia Sourroville, “Obstáculos a la plena escolarización y configuraciones educativas en América Latina. Distintas formas que asume la Desigualdad”, en Sistema de Información de Tendencias Educativas de América Latina, *Cuaderno número 2*, UNESCO/OEA, 2009, p. 9.

³⁶ El primero de los trabajos críticos respecto de la reforma del sistema fiscal, es de la Red de Economistas de Izquierda (REDIU), *Sistema tributario y reforma: el desencanto uruguayo*, Montevideo, REDIU, 2007. La polémica se dio en el semanario *Brecha*, con el diputado oficialista Alfredo Asti –del Sector de Asamblea Uruguay.

³⁷ Mismo que gravaba, según el artículo 1 de la Ley del 31 de mayo de 2001 “las importaciones de bienes industrializados y las enajenaciones a cualquier título de dichos bienes, sean nacionales o importados, realizadas a organismos estatales, a las empresas y a quienes se encuentren incluidos en el hecho generador del Impuesto al Valor Agregado o del Impuesto Específico Interno”.

gravamen otros productos antes exentos. El nuevo Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) operó una redistribución de los ingresos con cargo al 10% de la masa salarial, que financió la descompresión fiscal para los sectores más bajos de ingresos (70% de los asalariados). Por su parte, es cierto que sectores de profesionales antes exentos hoy contribuyen a las arcas del Estado y también los depósitos bancarios de los residentes como los ingresos por alquileres o transacciones inmobiliarias que permitieron un cambio patrimonial, son ahora gravados.

Pero si se atiende a la recaudación total del nuevo impuesto (IRPF), ésta depende en 87% de las rentas del trabajo y sólo 13% de las rentas del capital, asumiendo la visión neoclásica de que el Estado sólo debe financiar aquellos agentes que no ahorran (los trabajadores). El IVA, el más regresivo de los impuestos, sigue explicando más de la mitad de toda la recaudación, los impuestos sobre el patrimonio tienden a desaparecer y se sigue con definiciones que entienden neutros a los impuestos respecto del funcionamiento económico. Con esto último, se renuncia a texto expreso a cuestiones que el mundo se cuestiona hoy a propósito de esta última crisis; por ejemplo se comienza a asumir una responsabilidad en el funcionamiento estructural de la economía después de haber regalado la iniciativa al libre mercado en el pasado reciente.

Se desaprovechó la oportunidad para cambiar la modalidad de desarrollo económico del país, se renunció a una política fiscal acorde con el financiamiento de los objetivos productivos nacionales, se desestimó la legitimidad y el apoyo movilizado de la población para enfrentar las exigencias de los organismos internacionales. La oportunidad que implica tomar decisiones sobre un funcionamiento estratégico de la economía, de romper la lógica de concentración y exclusión que se criticaba desde la izquierda cuando ésta era oposición, no fue el camino que se asumió.

MORALEJAS PARA DISCUTIR UN FUTURO LIBERADOR

Es necesario repensar la economía nacional; pero no desde el punto de vista de transformar la acumulación doméstica en una especie de masa gelatinosa, flexible, que se adapte a los vaivenes de la economía mundial para minimizar vulnerabilidades. Este ha sido el discurso del pragmatismo que viene afirmándose desde la pasada crisis en 2002. Ahí estuvieron planteadas condiciones inmejorables para posicionar al país autónomamente y no fue el camino elegido. Curiosamente, en tal situación, donde el detonante fuera la crisis de Argentina de 2001 y las vulnerabilidades regionales, el mismo FMI le recomendó al gobierno la opción del *default* de sus vencimientos de deuda y la reestructura del sistema bancario; a pesar de que los bancos perdieran la mitad

de sus depósitos, en un marco estructural donde desde 1999 se desaceleraba la economía y se arrastraba un proceso de atraso cambiario aún más longevo. Tal política cambiaria había funcionado para estabilizar los precios pero destruía el entramado productivo y el desempleo llegaba en los meses más problemáticos al 20% de la población económicamente activa.³⁸

Con la llegada al gobierno de la coalición de izquierdas en 2005, con mayorías parlamentarias y muchas expectativas, tampoco se encaró un cambio en el modelo de desarrollo precedente.³⁹ Continuó en estos años el afán largamente promovido de mejorar el capitalismo, hacerlo más productivo y concentrador, a la vez que fortalecer un Estado generoso, que asegure salud, educación, o el pan de cada día para los que son expulsados del consumo capitalista. Tales aseveraciones tienen muchos adeptos, aunque es obvio que desde el punto de vista económico no es razonable y tiene límites claros en el corto plazo.

De lo que se trata es de fortalecer un patrón de acumulación que implique el mejor aprovechamiento de los recursos medioambientales y humanos, en la construcción de bienes comunes que permitan un usufructo no rival ni competitivo sobre una base de bienestar diferente a la actual. El desarrollo es, sobre todo, un proceso social, por definición original, que debe tejer las instituciones necesarias con el fin de que las energías dispersas se unan para construir sinergias múltiples.⁴⁰

Desde la Red de Economistas de Izquierda del Uruguay (REDIU) se plantearon medidas de corto plazo, urgentes para proteger la economía de una crisis que se esperaba drástica y que ayudaría a un viraje de la economía en un sentido popular: *a)* control de los flujos de capitales; *b)* medidas hacia la pesificación de la economía; *c)* búsqueda de una integración monetaria con la región; *d)* una nueva gestión soberana de la deuda pública; *e)* repatriación de depósitos nacionales; y *f)* el cambio fiscal para enfrentar la reactivación. Tales propuestas no se abordaron en casi ningún aspecto, si bien la creación del Banco del Sur podría ser un paso gigante para la posibilidad de concretar el punto “c”.⁴¹

³⁸ Mayor detalle en Oscar Mañán, “Cambiamos: ¿la economía trascenderá el eslogan?”, *op. cit.* El caso de la crisis Argentina fue largamente documentado, en especial Roberto Lavagna, “El caso argentino: lecciones macroeconómicas”, mimeo, 2003 [www.ccee.edu.uy/ensenian/catecal/material/LAVAGNA.pdf].

³⁹ Oscar Mañán, “La izquierda uruguaya y el futuro gobierno”, *Comercio Exterior*, vol. 56, núm. 1, México.

⁴⁰ Sergio Boissier, “¿Y si el desarrollo fuera una emergencia sistémica?”, mimeo, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES, 2002.

⁴¹ Red de Economistas de Izquierda del Uruguay (REDIU), “¿Está Uruguay blindado contra la crisis?”, *Agenda Radical*, boletín informativo núm. 885, 2008.

Las oportunidades que brinda un proceso de crisis son muchas. No sería tan controversial tomar recaudos para la protección de la acumulación doméstica: por ejemplo, medidas de control de los flujos financieros (punto “a”). Lo que resalta es lo propicio del momento, el nivel de aceptación y confiabilidad del gobierno nacional que podría dar relativa legitimidad a medidas que en otro tiempo se resistirían. El inicio, en marzo de 2010, de un segundo gobierno de izquierda que volvió a obtener –aunque de forma más ajustada– mayorías parlamentarias basadas en un mensaje electoral de consolidar y profundizar cambios.

Ya empresas de la banca anunciaron su partida, ¿no habría que proteger a los ahorristas y a los trabajadores ante tales decisiones? El país fue observado internacionalmente por sus deficitarios controles sobre los flujos de dineros provenientes de actividades ilícitas que intentan reentrar en la circulación. Tales medidas podrían ciertamente molestar a algunos flujos instalados sobre actividades productivas o especulativas en el país (inversiones agrarias, inmobiliarias u otras); no obstante, estaría en línea con una reestructuración productiva donde estos flujos volverían a tener un lugar subordinado a una orientación productiva en sentido nacional.

Los puntos “b” y “d” siguen siendo centrales. La economía uruguaya está dolarizada; Esto, unido a la irrestricta entrada de capitales, genera un impacto en el tipo de cambio, pero a la vez, en el patrón de precios de la economía. No se propicia aún una auditoría pública que legitime o no la deuda, pero además, si bien la gestión implicó la posibilidad de afrontar los vencimientos de corto plazo, el país debería fijar pautas para redistribuir sus escasos recursos financieros, renegociar vencimientos y una pesificación necesaria.

Los puntos “e” y “f” son una bisagra entre el corto plazo y los mediano y largo que es menester comenzar a construir. El financiamiento del desarrollo es un tema crucial. De ahí la necesidad de repatriación de capitales nacionales que están diseminados por el orbe. Hoy, ante las tasas negativas en el mundo desarrollado, existen condiciones para atraerlos y dirigirlos a proyectos y sectores estratégicos. La protección y recreación del medio ambiente, la generación de energías limpias, la construcción de vivienda son, entre otros, proyectos que pudieran articularse como estratégicos. La política fiscal, alentando sectores productivos y orientándolos por los derroteros de un proyecto nacional, es una necesidad imperiosa. A su vez, la política fiscal también tiene que ser punta de lanza en lo que implicaría una reactivación progresista del mercado interno, que de por sí cumple un papel redistributivo en los ingresos. Una drástica reducción del IVA y su sustitución con gravámenes a la riqueza acumulada, como también con impuestos a la renta que se erijan en un control de las ganancias extraordinarias.

Por último, las políticas de resistencia ante la crisis (incluso los tímidos aumentos de la inversión pública) desperdiciaron las oportunidades que el mismo proceso de crisis ponía a la vista. Sin duda, es menester una reconversión drástica de los modelos mentales que siguen dominando a los hacedores de política en el país y a la nostalgia del malogrado Consenso de Washington que todavía pesa en la cabeza de los principales líderes políticos del país.