

Análisis del CURI

La vulnerabilidad de la economía uruguaya

Dr. Sergio Abreu

***Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales***

17 de junio de 2009

Análisis N° 07/09

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

La vulnerabilidad de la economía uruguaya

Dr. Sergio Abreu

Uruguay tiene una larga historia de vulnerabilidad a shocks económicos externos y eventos climáticos adversos. Actualmente enfrenta una crisis global con repercusiones regionales, de duración y desenlace inciertos. Las preocupaciones por sus efectos son legítimas, pero también es hora de reflexionar sobre qué puede hacerse para reducir la vulnerabilidad de la economía uruguaya y sus repercusiones sociales y ambientales en materia de sustentabilidad de desarrollo.

Si bien Uruguay no controla los eventos externos, debe encontrar la forma de evitar que cada crisis externa interrumpa y desarticule los procesos de desarrollo y de mejora de la situación social. Tarea excesivamente difícil, habida cuenta de la vulnerabilidad y asimetría a las que el país está sometido.

En tal sentido, la vulnerabilidad de la economía uruguaya depende de tres factores:

- 1) De una estructura productiva que si bien en algunas actividades evolucionó a niveles de competitividad mundial, en otras sigue dependiendo de preferencias comerciales o de mecanismos de estímulo;
- 2) De una estrategia de inserción externa carente de esfuerzos sistemáticos para modernizar y fortalecer la exportación de bienes y servicios;
- 3) De la fragilidad de la estructura empresarial del país, que tiene una capacidad reducida para resistir coyunturas adversas, que inciden a su vez negativamente sobre el nivel de empleo.

A ellos se agregan dos características de la economía uruguaya: la incidencia sobre la formación de capital y la competitividad, de la presión tributaria, las tarifas públicas y la apreciación del tipo de cambio; y la escasez crónica de recursos fiscales para apoyar la producción y el mantenimiento del empleo en situaciones críticas de alcance general o sectorial.

1) Vulnerabilidad productiva

Uruguay es un país tomador de precios internacionales y regulaciones multilaterales, regionales y nacionales de otros países.

Una parte sustancial de las exportaciones está constituida por materias primas agrícolas y productos agroindustriales: el 73 % del valor total en el 2008 y el 70 % en el 2007. El crecimiento de la producción agrícola y agroindustrial se apoyó en un aumento sostenido de la demanda de alimentos por la mejora en las pautas alimenticias de las grandes economías emergentes. Superados los efectos de la crisis, la tendencia al aumento de la demanda y mejores términos de intercambio de los productos agrícolas se mantendrá y Uruguay debería posicionarse como un proveedor de clase mundial. Para ello se necesita una política agrícola que apunte a aumentar y mejorar la producción sin

preconceptos sobre la propiedad de la tierra, introduzca instrumentos de gestión de riesgos y estabilización de precios, y promueva inversiones y apoyos para atender oportunamente los efectos de los eventos climáticos.

En la industria (MOI), algunas empresas y sectores adquirieron competitividad internacional sobre la base de innovación, calidad y especialización; otras empresas avanzaron en esa dirección pero con una orientación exclusiva o sustancialmente regional, y el resto depende de los mercados vecinos y del aprovechamiento de las preferencias y del régimen de admisión temporal.

La concentración de las exportaciones de bienes en Argentina y Brasil se redujo del 55 % del valor en 1998 a un 27 % en el 2007 y el 2008. No parece una concentración excesiva, tratándose de grandes mercados vecinos, pero sí constituye un riesgo la situación de sectores que destinan a esos mercados la totalidad o una parte sustancial de sus exportaciones (automotriz, plásticos y caucho, tejidos y prendas de vestir, buena parte de las industrias químicas y de la metalurgia), especialmente teniendo en cuenta los antecedentes de inestabilidad y la facilidad con que nuestros vecinos desconocen los compromisos comerciales. Nunca debemos olvidar las lecciones del pasado: una dependencia concentrada aumenta los riesgos y alcanza sólo con una modificación del tipo de cambio para que lo que se logró en acuerdos para aumentar el comercio, se frustre a través de fuertes desviaciones de comercio.

Los servicios que generan mayores ingresos (81% en el 2006) –turismo, transporte, logística y servicios financieros- se desarrollaron con una orientación predominantemente regional. Los servicios de desarrollo más reciente –informática, consultoría, ingeniería, publicidad- tienen una orientación más diversificada.

La dependencia energética es un aspecto crítico. La casi totalidad de los combustibles es importada y también parte de la energía eléctrica, desde o a través de los países vecinos. Las consecuencias son inseguridad del abastecimiento, costos altos e inestables y disminución de la capacidad de negociación comercial, económica e incluso política con Argentina y Brasil. La solución es asegurar, en una primera etapa, el abastecimiento mediante inversiones que den alternativas a la importación de electricidad y gas, y a mediano y largo plazo modificar la matriz energética reduciendo los costos y los riesgos.

Una agricultura dinámica y competitiva combinada con la consolidación y desarrollo de industrias y servicios de calidad y competitividad internacional, apoyados en ventajas comparativas estáticas y dinámicas, con mercados diversificados, permitirá aprovechar los períodos de expansión, y contar con una base exportadora robusta para períodos de estancamiento y recesión. Para ello es necesario promover más agresivamente la competitividad y sustentabilidad de las exportaciones, fortalecer las empresas, proteger el empleo y, especialmente, definir y aplicar una estrategia de inserción externa consistente con la disminución de la vulnerabilidad.

2. La estrategia de inserción externa

2.1. El Mercosur: Un capítulo insoslayable de nuestra estrategia de inserción externa es el Mercosur, cuyo estancamiento es muy anterior a la crisis actual de la economía global. Desde la adopción del conjunto de resoluciones del relanzamiento del Mercosur (año 2000), **las posibilidades de formación de una unión aduanera se alejan cada vez más, el tratamiento de las asimetrías se convirtió en una frustración recurrente y las negociaciones con terceros no tienen posibilidad.** El estancamiento en los avances hacia estas metas no puede ser disimulado –como tantas veces en nuestra región- con pasos hacia el costado o fugas hacia delante.

Ante todo, es necesario asumir lo que los hechos demuestran: Argentina y Brasil han abandonado la unión aduanera como objetivo real del Mercosur.

Para Argentina lo bueno y lo malo del Mercosur se limita a los resultados de su comercio bilateral con Brasil. Aún más, sin dejar de reconocer que todos los socios incurren en incumplimientos, es preciso identificar que la política económica argentina y su instrumentación son la principal fuente, directa e indirecta (al provocar medidas compensatorias de los demás países), de la inestabilidad del Mercosur en el plano de las medidas concretas.

El acceso y la competencia en el mercado regional están distorsionados por medidas no arancelarias y obstáculos técnicos y diferencias en los incentivos a la producción y exportación, en regímenes aduaneros especiales y en la aplicación de gravámenes a la exportación. No es realista pensar que esa situación cambie sustancialmente.

La aceptación por parte de Brasil de esta situación es lo que agrava el deterioro actual. Para nuestro vecino mayor, el Mercosur se convirtió en un instrumento para preservar una relación difícil pero necesaria con Argentina y de control sobre Paraguay y Uruguay. Pero ante todo, se convirtió en un instrumento de su política exterior: Brasil se esfuerza en mantener ciertas apariencias en el Mercosur, para apoyar su posición negociadora en el sistema multilateral y ante las grandes potencias económicas.

El Mercosur político, que en su momento pareció ser un paso al costado para compensar la falta de resultados en la integración económica, y adquirió impulso con la solicitud de ingreso de Venezuela al bloque, también se diluyó con el cambio en las relaciones entre Brasil y Venezuela, la demora en la aceptación del ingreso de Venezuela y finalmente con la constitución de la UNASUR.

En todo caso, la vertiente política de la integración o el uso político de sus organizaciones, probaron tener poco efecto sobre los objetivos o instrumentos de la integración económica propiamente dicha. **Las afinidades políticas entre los Gobiernos no pudieron superar, como tantas veces advertimos, las diferencias en las estrategias de desarrollo y la presión de los intereses nacionales.** La persistencia del bloqueo del puente Fray Bentos – Puerto Unzué nos exime de mayores comentarios.

El desconocimiento por parte de Argentina de sus compromisos regionales, con la tolerancia de Brasil, está conduciendo a un **esquema de comercio administrado**, que Uruguay ya está sufriendo con medidas proteccionistas que afectan a sectores como el automotriz, la vestimenta y los plásticos. La posibilidad de negociaciones conjuntas significativas con terceros países es cada vez más remota, y Paraguay y Uruguay no pudieron obtener un tratamiento serio de los efectos de las asimetrías, a pesar de que es un elemento esencial de cualquier sistema de integración.

En estas condiciones, y postergándose indefinidamente el perfeccionamiento de la unión aduanera, **el Mercosur no puede seguir siendo el instrumento central del desarrollo e inserción externa para el Uruguay**. Pero sí es necesario mantenerlo, como un ámbito de negociación para preservar el comercio regional. Debemos buscar un Mercosur económico más equilibrado y flexible en compromisos y tolerancias, con objetivos instrumentales realistas, que puedan ser cumplidos y exigidos por los Estados Parte. En este sentido, la negociación debería orientarse a definir un núcleo de comercio libre garantizado, que represente un equilibrio de los intereses prioritarios de los socios, teniendo en cuenta las diferencias en los impactos hacia el interior de sus economías. Si la administración de comercio pasa a ser la clave de la relación bilateral Argentina-Brasil, debería ser también una posibilidad al alcance de los demás países. La introducción de compensaciones para neutralizar los efectos distorsionantes de medidas o regímenes nacionales no implica incumplimiento de compromisos.

Para concluir el análisis de la situación del Mercosur, es inevitable hacer una referencia al problema de las asimetrías y a un área específica en la cual pueden visualizarse correcciones efectivas, que es el de algunos regímenes especiales, como las zonas francas uruguayas. El Uruguay debe continuar insistiendo en que nuestras zonas francas tengan el mismo tratamiento que la zona franca de Manaus y la de Tierra del Fuego. Ello permitiría acceder en determinados productos a los mercados de nuestros vecinos –y en particular al brasileño- sin pagar el AEC, y potenciaría enormemente el rol logístico que el Uruguay debe desarrollar.

2.2. La vecindad: Más allá de la situación del Mercosur y de los graves desencuentros en cuestiones relevantes que han signado los últimos años del proceso de integración, nuestras relaciones de vecindad con Argentina y Brasil continúan teniendo –y siempre tendrán- un alto valor estratégico para el Uruguay.

Ante todo, la concentración de las relaciones económicas en nuestros vecinos debe preocuparnos como factor de vulnerabilidad; al mismo tiempo no podemos desconocer las múltiples oportunidades que generó y continúa generando la vecindad para el desarrollo económico y la estabilidad política regional. Por tanto, las tensiones e inconsistencias del Mercosur deben llevarnos a la búsqueda de caminos complementarios para administrar y promover nuestros vínculos, tratando de aprovechar las oportunidades y neutralizar las amenazas siempre presentes en relaciones tan intensas y asimétricas.

En este sentido, es necesario adecuar nuestras relaciones de vecindad a las realidades políticas, sociales y económicas de nuestros socios. Para ello, el

Uruguay debe buscar la forma de administrar **políticas y estrategias de vecindad al margen del Mercosur**, aun cuando este pueda servir para instrumentar algunos resultados. La relación económica bilateral con Brasil y Argentina está mucho más allá del comercio. Cuestiones tales como la cooperación energética, la conectividad física y el desarrollo de servicios logísticos con alcance regional, la explotación de recursos naturales compartidos y la preservación ambiental, deben ser parte de la agenda bilateral y regional, y tratarse al margen del Mercosur, para evitar el efecto de las tensiones existentes y también para evitar que una ampliación de la agenda pueda ser utilizada para postergar la consideración de los problemas más acuciantes del comercio intrarregional.

Para ello, **Uruguay debe recuperar protagonismo y capacidad de iniciativa**. Debemos proponer objetivos y buscar instrumentos para administrar las relaciones económicas con Argentina y Brasil, incluyendo la consolidación de economías de vecindad. En este sentido, debemos lograr que, en particular Brasil, entienda que una buena relación con el Uruguay (y con el Paraguay) pasa por **concesiones hacia nuestros proyectos estratégicos de fondo**. Esto no significa una ruptura del Mercosur y, menos aún, agravar la situación del Brasil con la Argentina. Significa nada más -ni nada menos- que aunque el Mercosur comercial se reduzca a un comercio administrado de cupos, las resoluciones que se tomen (bilateralmente o en el Mercosur) en materia de energía, infraestructura y logística, harán a una visión existencial de los socios menores.

El centro del diálogo político debe estar en el rol que el Uruguay quiere jugar en la región y, en particular, como puerta de salida de muchos productos provenientes del centro de la América del Sur. La hidrovía Puerto Cáceres–Nueva Palmira, la dinamización de URUPABOL como un instrumento para facilitar la salida al Atlántico de productos bolivianos y paraguayos, debe ser comprendida por el Brasil como una política complementaria a sus intereses y no como una posición excluyente de su tradicional posición estratégica de privilegiar los corredores de exportación hacia el Atlántico. Si el Brasil entiende esta situación y respalda ese rol que el Uruguay históricamente ha intentado desarrollar, la nueva vecindad tendrá un cambio cualitativo.

En materia energética, la integración con Brasil es un camino para superar la actual dependencia energética con la Argentina, a la que debemos comprarle 300 megavatios. En consecuencia, la interconexión con Brasil debe concretarse lo más rápidamente posible y debemos estar preparados para avanzar en mecanismos de cooperación y de participación conjunta en una eventual planta nuclear en territorio uruguayo, que permita superar nuestra insuficiencia estructural en generación de energía y consolidar nuestra soberanía.

Un aspecto al que deberíamos prestar atención es a la vecindad económica, concepto diferente de la simple vecindad geográfica. Se trata de un ambiente económico, que abarca áreas de dos o más países, creado por la proximidad geográfica de centros importantes de producción y consumo de bienes y servicios, la disponibilidad de infraestructura de transporte, comunicaciones y servicios logísticos y afinidades culturales, que facilitan las articulaciones entre empresas instaladas en el área involucrada, y la formación de cadenas empresariales en el área y con el resto de la región.

El rasgo distintivo de la economía de vecindad es la semejanza relativa con las características propias del mercado doméstico, por las condiciones (costo y tiempo) para la circulación de bienes, servicios, personas y capitales (minimización del efecto frontera), y la diferenciación con las características generales de las relaciones económicas externas de los respectivos países. La vecindad económica crea una “burbuja” defendida por costos de transporte y facilidades para negocios. La importancia económica y la potencialidad son función de la dimensión de los mercados involucrados y las estructuras de producción y consumo. La sustentabilidad está basada en articulaciones empresariales (relaciones entre proveedores y distribuidores, encadenamientos productivos, clusters binacionales, proyectos educativos y sanitarios, logísticos y de transporte) generadoras de intereses concretos y beneficios mutuos.

2.3. El resto del mundo: Si el Mercosur ha demostrado no ser útil como instrumento central del desarrollo e inserción externa para el Uruguay, es claro que nuestro país debe ampliar sus opciones.

La posibilidad de negociaciones bilaterales con terceros países no puede seguir pasando por una discusión dialéctica sobre la intangibilidad o marginalidad del Arancel Externo Común, sino que debe contemplar las necesidades diferenciales de los socios, sin afectar el intercambio regional y las posibilidades de profundización del proceso de integración. Hay que encontrar el equilibrio entre la flexibilización de las normas y criterios actuales y la preservación de las corrientes de comercio intra-bloque. En este sentido se deberían explorar las posibilidades de cobertura que ofrece la ALADI para profundizar las negociaciones con los países miembros, con países latinoamericanos no miembros y con países en desarrollo no latinoamericanos.

La negociación con las grandes potencias económicas es más compleja para el tratamiento en el Mercosur y por las exigencias de la Organización Mundial de Comercio que conducirían a la utilización de formatos de Zona de Libre Comercio. Además, no debemos perder de vista que los obstáculos jurídicos, que pueden ser negociados, están limitados al comercio de bienes, lo cual deja un ámbito importante de negociación en todos los demás aspectos de las relaciones económicas.

Paralelamente, debemos buscar la seguridad que nos ofrece el mantenimiento del sistema multilateral y promover los avances en la Ronda Doha, así como procurar acuerdos sobre comercio e inversiones con terceros países que nos abran posibilidades que no ofrece la región y nos pongan en mejores condiciones que las actuales para mantenernos en o acceder a los mercados extrarregionales.

c) Vulnerabilidad social y empresarial

A pesar del crecimiento del período 2004/2008, el Uruguay está aún en un proceso de recuperación social. En ese marco, se destacan dos cuestiones en materia de empleo: la escasa movilidad entre sectores y la persistencia de un porcentaje importante de recursos humanos de baja calificación, que alimentan principalmente la informalidad. El resultado es la

gran sensibilidad al nivel de actividad general y sectorial sobre la ocupación y los salarios.

Por otra parte, los micro, pequeños y medianos empresarios constituyen más del 90% de las empresas nacionales, absorben el 60% del empleo nacional y un porcentaje similar del Producto Bruto Interno. Muchas de estas empresas tienen baja rentabilidad, insuficiencia de capital y poca capacidad para resistir coyunturas adversas. Esto las hace muy sensibles frente a los cambios en el mercado y frecuentemente, al impacto de las negociaciones colectivas en materia salarial.

En este sentido, en nuestro país, una combinación de circunstancias políticas y sociales, sumada a una competencia por el liderazgo sindical y debilidades del sector empresarial, contribuyen a mantener una conflictividad que va más allá de lo razonable y afecta a la sociedad y la economía fuera del área específica de conflicto. Una de sus consecuencias ha sido que, en los últimos años, el crecimiento de los salarios fuera más el resultado de la negociación, que de ganancias de la producción. Los intereses sectoriales han venido disociando la relación entre productividad, empleo y salario, ignorando que éste es la razón de ser del empleo y que la calidad de éste último vincula el empleo genuino con la mejora del salario real, con el crecimiento de la economía y con los resultados económicos que obtienen las empresas.

La tasa de desempleo subió dos puntos porcentuales en los últimos cinco meses, alcanzando el 8,3% en abril. Las mediciones indican que lo que está aumentando son los desocupados propiamente dichos, es decir, aquellos han perdido su empleo. En cambio, están disminuyendo quienes buscan trabajo por primera vez. Lo anterior es indicativo de que **el problema central está en el nivel de empleo, es decir, en el número de puestos de trabajo**. El panorama es preocupante: en un escenario de falta de flexibilidad y de disociación entre la situación real de las empresas y los niveles de recuperación real de los salarios, el ajuste del empleo viene por el lado de los despidos y de la disminución de las plazas de trabajo.

En un escenario de este tipo, es fundamental canalizar el diálogo y recordar que el empleo y el salario son la bisagra entre el funcionamiento de la economía y las necesidades de la sociedad. Las políticas en materia de empleo y salario y la política económica tienen que ser consistentes entre sí, tanto en el plano global como sectorial, y preservar un margen de rentabilidad empresarial que facilite las decisiones sobre inversión y expansión de actividad. La inversión –sea extranjera o nacional- es la condición para el crecimiento sostenido de la economía, y está directamente relacionada con las expectativas de rentabilidad y riesgo. **Y el crecimiento de la economía y la productividad, son las únicas fuentes genuinas del incremento del empleo y los salarios.**

Adicionalmente, es necesario atender el problema de escasa movilidad entre sectores y la persistencia de un porcentaje importante de recursos humanos de baja calificación, que alimentan la informalidad. La existencia de un porcentaje relevante de recursos humanos con baja calificación y escasa capacidad de adaptación y/o aprendizaje, es factor de mantenimiento del desempleo y de depresión de los salarios de ciertas categorías de empleados. Las

políticas públicas pueden atenuar los efectos sociales de esta distorsión, pero **las soluciones genuinas y sustentables tienen que venir del sistema educativo**. Este último no puede seguir viviendo de espaldas al concepto de superación individual y a las demandas del mercado de trabajo.

En una perspectiva de mediano y largo plazo, la promoción de la movilidad laboral, programas de calificación de los recursos humanos, el apoyo público a estrategias de negocio de empresas que prioricen la sustentabilidad y mejora de la rentabilidad y capitalización de las empresas, son los caminos para aportar solidez al entramado social/empresarial.

d) La competitividad y la cuestión fiscal

Históricamente, el Uruguay soportó una presión tributaria alta sobre el capital productivo y su renta.

Adicionalmente, Uruguay es un país que tiene un déficit fiscal crónico. Cuando se pudo haber reducido este déficit, se aumentó el gasto.

La escasez de recursos fiscales impide apoyar al sector productivo y adoptar medidas contra-cíclicas para amortiguar los efectos de la crisis. Las políticas orientadas a la reducción de la vulnerabilidad requerirán respaldo fiscal para otorgar incentivos, financiar un sistema de empleo que acompañe cambios estructurales en la producción, y reducir la carga tributaria directa o indirecta sobre la actividad productiva.

La composición del gasto público deja un margen reducido para crear reservas fiscales. A largo plazo, solo una reforma profunda del Estado puede aliviar la necesidad de recursos para sostener el aparato burocrático actual. Ello requiere un amplio respaldo político para evitar que, como hasta ahora, el Estado sea rehén de su propia burocracia.

Conclusión

La reducción de vulnerabilidad es una responsabilidad compartida entre el Estado y los actores sociales y económicos, cuyo éxito depende de la continuidad del esfuerzo y la persistencia del respaldo político. El Estado debe apoyar los proyectos y esfuerzos empresariales para diversificar y mejorar la producción y comercialización, e incluso para reconversiones drásticas de actividad, pero las empresas tienen que asumir las consecuencias de insistir en estrategias que han probado ser de alto riesgo.

La reducción de la vulnerabilidad tiene cuatro pilares.

- Cambios en la estructura productiva y en la diversificación del destino de las exportaciones de bienes y servicios, que equilibren la capacidad de aprovechar ciclos expansivos, con la de resistir ciclos recesivos.
- Estrategia de inserción externa que busque seguridades en las condiciones de acceso a los mercados del Mercosur y flexibilidad para negociar mejoras en las condiciones de acceso a mercados extrarregionales, y la

administración de las relaciones económicas con Argentina y Brasil sobre la base de intereses concretos y compartidos.

- Política de empleo, centrada en la calidad y la estabilidad con movilidad y respaldada por un sistema de empleo que facilite la reasignación de los recursos humanos, su formación y capacitación.
- Política fiscal que genere los recursos necesarios para fortalecer la posición de las empresas y mejorar la competitividad de la producción.

Este conjunto de objetivos y estrategias debería constituir una política de Estado acotada a la reducción de la vulnerabilidad y dejando margen a políticas y estrategias propias de los actores políticos y sociales, que no tengan efectos sobre ella.

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES