

**LOS RESULTADOS ECONÓMICOS 2005 –
2006. BALANCE Y PERSPECTIVAS**

**Jorge Notaro
Mayo de 2007
Segunda Versión**

**INSTITUTO DE ECONOMÍA
Serie Documentos de Trabajo
DT 05/07**

Resumen

La política macroeconómica continuó la del gobierno anterior y tuvo éxito en la administración de la crisis, con mejores resultados en el cumplimiento de las metas acordadas con el FMI. La asignación de los recursos públicos estuvo condicionada por esta política y dificultó el tránsito al Uruguay Social. Los excepcionales logros macroeconómicos no se reflejaron plenamente en una recuperación de las condiciones de vida de los grupos empobrecidos en los últimos años. Surge la interrogante sobre la viabilidad de realizar este tránsito si se mantiene la prioridad en la reducción de la inflación y el aumento del superávit fiscal, apoyada en un enfoque neoclásico que apuesta a los cambios en los precios relativos como instrumento principal.

1. Introducción

El objetivo de este documento es analizar los principales resultados económicos de los últimos dos años, con énfasis en los aspectos sociales.

Los resultados económicos no pueden identificarse con resultados de la política económica; los primeros surgen de un conjunto de condicionantes de las cuales la segunda es sólo una. Como marco teórico metodológico es necesario conceptualizar la estrategia y la política económica, analizar sus interrelaciones con el contexto social y político, e identificar sus resultados (en 2).

La administración de la crisis financiera heredada fue exitosa; por una parte, la gestión de la deuda externa permitió aumentar los plazos de vencimiento, bajar los intereses y pagar al FMI en forma anticipada; por otra, se normalizaron los flujos financieros internos, aumentaron los depósitos, se redujo la morosidad y el BROU alcanzó un nivel de patrimonio y de rentabilidad sin precedentes (en 3).

Estos logros permiten centrar la atención en acelerar la inclusión económica, social y política de una parte importante de la población para transitar hacia el Uruguay Social (en 4).

Una primera versión del documento se discutió en el Seminario Interno del Instituto de Economía el 15 de mayo de 2006. Agradezco los comentarios y sugerencias de Reto Bertoni, Verónica Durán, Gabriela Mordecki, Ivone Perazzo, Adrián Rodríguez, Milton Torrelli y Andrea Vigorito.

2. El análisis de la política económica¹

2.1 La conceptualización de la Estrategia y la Política Económica

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

Por política económica se puede entender “la acción del Estado articulando instrumentos en función de objetivos, respondiendo a determinadas condiciones para lograr resultados en el proceso económico”.²

Las vías a través de las cuales el Estado ejerce su influencia sobre la economía son múltiples y muchas veces, no requieren una decisión. Por ejemplo, una declaración de un Ministro de Economía sobre aspectos particularmente sensibles como el mercado cambiario o financiero, puede poner en marcha cambios en las conductas de los agentes privados que operan en dichos mercados y generar los que en la terminología de Kirschen (1978) serían sucesos imprevistos o críticos.

La estrategia es “la propuesta de una imagen – objetivo y del proceso para alcanzarla en una situación dada” (Matus 1972) “un análisis y un propósito de futuro donde se integran lo económico y lo político – social mediante un modelo abstracto del proceso material de desarrollo y donde se supone que el modelo responde y reacciona como si fuera la realidad misma frente a la simulación de hechos y perturbaciones que el análisis desea explorar en sus consecuencias, con objeto de encauzar hacia objetivos determinados”. La imagen – objetivo es una representación simplificada de la estructura y funcionamiento consideradas deseables y la trayectoria, o camino a recorrer, requiere el diseño y la ejecución de una secuencia de medidas de política económica. Por la inclusión de aspectos sociales y políticos se asemeja a las categorías “proyecto de país” (o proyecto político o de sociedad) o “proyecto nacional”

Constituye una pauta para la acción del Estado fijando un marco de mediano y largo plazo para la política, a la que orienta e impregna con sus valores. Delimita una franja dentro de la cual se adoptan las medidas de política que tienen en cuenta las situaciones concretas y transitorias. Las medidas de política económica transforman a la estrategia de discurso en práctica y la proyectan desde el mundo de las ideas al material. Puede generar cambios en las conductas de los agentes como respuesta anticipada a los cambios que anuncia en la acción del Estado.

¹ Este punto 2 es un resumen de un fragmento de un trabajo en curso, Estrategia de Desarrollo y Política Económica en el Uruguay. Agenda para el debate AI 02/03.

²Ver *Política económica y contexto social. Apuntes metodológicos e hipótesis sobre el caso uruguayo, 1972 – 1982*, CIEDUR, Montevideo, 1983 y *La política económica en el Uruguay, 1968 – 1984* CIEDUR – EBO, Montevideo, 1984.

Se apoya en un diagnóstico de la situación económica, que caracteriza las estructuras, explica el funcionamiento en el largo plazo y genera una interpretación crítica que fundamenta la necesidad de cambios. Combina el instrumental teórico que articula relaciones entre variables con carácter explicativo con las particularidades de la situación de un período. De acuerdo a las relaciones causales que propone la teoría, la acción del Estado operando determinadas variables (instrumentos) modifica otras (objetivos). De manera explícita o implícita, la teoría proporciona también las relaciones entre la economía, la sociedad y el Estado³.

La política económica es un proceso continuo de adopción de medidas. En un período determinado el sistema de política económica se identifica teniendo en cuenta los objetivos priorizados y las modalidades de uso de los instrumentos en función de los mismos. Debe estar en permanente cambio, por que logrados determinados objetivos se puede proponer otros; porque si no se logran debe modificar el uso de los instrumentos; porque la realidad genera nuevos problemas a los que debe dar respuesta. En todos los casos es necesario modificar las prioridades de objetivos, la modalidad de uso de los instrumentos y la asignación de recursos.

La estrategia de desarrollo económico se identifica teniendo en cuenta las principales estructuras y sus interrelaciones, en el punto de partida y en la imagen objetivo:

- a. la relación Estado – mercado – sociedad civil
- b. la inserción internacional comercial y financiera
- c. la estructura de la producción por origen sectorial y demanda interna o externa
- d. la inversión y su financiamiento, es decir, la generación (origen) y modo de utilización (destino) del excedente.
- e. la distribución del ingreso y la dimensión social (pobreza, exclusión)

El cambio de una estrategia o una política, es decir, su desaparición y sustitución por otra, se detecta por comparación entre períodos que permite apreciar modificaciones en los elementos significativos o en su articulación. Un sistema de política económica cambia cuando se modifica la prioridad de objetivos o la modalidad de uso de los instrumentos. La apreciación de los cambios no puede evitar cierto grado de subjetividad que se origina en las definiciones de las categorías básicas y continúa en la valoración de la magnitud e importancia de los cambios en cada momento.

2.2 El análisis de la Estrategia y la Política Económica (E y P)

Se pueden diferenciar etapas y enfoques en el análisis de la política económica, desde el momento en que se pone en marcha el proceso para su elaboración hasta el momento en que se pueden estimar sus impactos más allá de la economía.⁴

³ La elección entre las diversas corrientes o una combinación de estas resulta de fundamentos exógenos a la ciencia económica, se apoya en ideología que no requiere evidencia empírica y juicios de valor para superar los límites de la discusión racional.

⁴ Se ha destacado que “la elaboración de las políticas públicas como un proceso muy complejo sin principio ni fin, cuyos límites permanecen muy inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado políticas públicas.” (Lindblom 1991)

2.2.1 Diseño y ejecución

El punto de partida es la identificación de un problema o situación a modificar y la consideración de que es posible hacer algo. En la literatura se denominan etapas de reconocimiento y análisis (Kirschen 1965 290:296, Cuadrado Roura 1995 101:111). “Una vez estimada la necesidad de intervención, el paso siguiente será el de diseñar las medidas de política que permitan hacer frente a los problemas detectados” (Cuadrado Roura 1995:104) para ponerlas a consideración de las instituciones con capacidad de decisión y finalmente, instruir a la administración pública para su ejecución.

A partir de Keynes, que consideraba que los gobiernos tienen capacidad para actuar en función del bienestar colectivo, se desarrollaron los modelos de Tinbergen, la función de bienestar social de H. Theil y los modelos de simulación de la política económica (Cuadrado Roura et al 169:171).

Los enfoques que suponen constantes las condiciones exógenas generaron críticas, como por ejemplo de Lucas, (1976, *Econometric Policy Evaluation: A critique*) “al señalar que la creencia de que los modelos macroeconómicos son estructurales es falsa, ya que cuando la política económica modifica un instrumento cambian también las expectativas de los agentes económicos y, por lo tanto, los parámetros estimados en el modelo también cambian” (Cuadrado Roura et al 1995:172). Desde una perspectiva política se señalan como limitaciones el que no se tiene en cuenta como se origina la política y cuales son sus impactos en su relación con la sociedad y el sistema político (Oszlak y O'Donnell 1976).

Cuando se tiene en cuenta la complejidad del proceso de elaboración de la política económica, se aprecia que los textos de macroeconomía no son suficientes para el diseño, porque no se ubican en situaciones políticas concretas ni en su devenir, ni consideran las especificidades históricas, culturales o geográficas de los países⁵. Las situaciones económicas (entre otras) no “son” sino que “devienen”, en el proceso de cambio el pasado contribuye a explicar el presente y su comprensión ayuda a construir el futuro.

2.2.2 Resultados y evaluación

La evaluación intenta dar respuesta a algunas interrogantes como ¿cuál es la mejor política económica? ¿en qué medida pueden atribuirse méritos por los logros o culpa por los fracasos? La estabilización, el crecimiento o el desempleo ¿son el resultado calculado de las acciones gubernamentales, un accidente derivado de determinantes exógenas o una mezcla de unas y otras en proporciones a identificar? Se pueden diferenciar dos planos, el más abstracto de las formulaciones teóricas y el operativo que pone el énfasis en los procedimientos.

En el plano operativo, la primera dificultad de la evaluación es diferenciar los resultados económicos, entendidos como los cambios de magnitud en las variables consideradas objetivos, de los resultados de la aplicación de los instrumentos utilizados por las medidas de política económica para alcanzarlos. Como señalan Cuadrado Roura et al (1995:107) “hay que tener en cuenta que no suele existir una monocausalidad entre las medidas adoptadas y los efectos observados en la actividad económica.” Para identificar los resultados de la política económica será necesario separar los cambios en el proceso

⁵ Se aproximan un poco cuando analizan las peculiaridades de las economías pequeñas y abiertas.

económico que se derivan de la acción del Estado, de las restantes modificaciones generadas por otras condicionantes.

El Estado puede sustituir a los agentes privados emprendiendo directamente ciertas actividades económicas o puede intentar inducir el comportamiento de estos. En esta segunda modalidad, las modificaciones en las condiciones que orientan las decisiones de los agentes privados provocan cambios en sus conductas y estos se manifiestan en variaciones en la magnitud de ciertas variables económicas.

En los resultados de la política económica se diferencian a. las respuestas de los agentes a los que se dirige el instrumento, las que pueden ser buscadas y no buscadas y en las segundas, aceptables o no para el logro de los objetivos; b. repercusiones o respuestas de agentes hacia los que no se dirigía el instrumento, aceptables o no; c. Resultante, “todos los cambios más generalizados en las variables económicas y demás aspectos de la vida social provocados por el conjunto de reacciones y repercusiones del proceso” (Sierra y Lessa 1965)

La comparación entre períodos es un instrumento adecuado para la identificación de resultados así como para la evaluación. La comparación como método o como enfoque del conocimiento científico permite identificar relaciones entre variables así como explicarlas (Pronko 2003 575:587, citando a Przeworski 1990 y Lipjahrt 1975). Un procedimiento sencillo de evaluación es la identificación de los cambios en la política económica, en las variables objetivo y en las condiciones exógenas, que comprenden la situación económica internacional, la situación política nacional e internacional, y en el caso de economías agroindustriales, el clima.

La eficacia de la política, entendida como el grado en que se logran los objetivos por comparación con los resultados, podrá detectar brechas entre ambos e intentar una explicación teniendo en cuenta:

- a. la vigencia de las hipótesis y de las relaciones causales que propone la teoría, en cada período.
- b. el diagnóstico de acuerdo a la cobertura y la calidad de la información utilizada, la definición de la categorías y su correspondencia con los indicadores
- c. la coherencia, según la compatibilidad del conjunto de objetivos e instrumentos (ver Kirschen 1969 cap. IX)
- d. la ejecución, su relación con el diseño, el funcionamiento de las instituciones responsables y el papel de la burocracia
- e. los cambios en las condiciones exógenas posteriores a la ejecución.

El desarrollo de la econometría y de las tecnologías de la información permitió importantes innovaciones en los procedimientos de evaluación. Se distinguen cuatro enfoques principales⁶ (Samaniego 2003): a) el monitoreo administrativo; b) la evaluación de impacto a nivel micro (Heckman et al 1998 y 1999), macro (Bellman y Jackman 1996) o prestando particular atención a los aspectos institucionales (Wiesner 1999, Picciotto y Wiesner Eds. 1998); c) la evaluación costo – beneficio; d) la evaluación del proceso de elaboración de la política (Schmid 1996).

⁶ Ver también *The Econometrics of Policy Evaluation*, seminario organizado por CEPREMAP – CREST – Eureka Université de Paris, en www.cepremap.cnrs.fr/conferences/lucas_prg.htm

Se puede complementar la evaluación con una interpretación para detectar posibles objetivos reales diferentes a los declarados ya que se podría “enmascarar un objetivo menos confesable detrás de otro que lo es más en relación con el sistema de valores de la sociedad en cuestión” (Kirschen 1978:41). Los objetivos no declarados se pueden detectar por el manejo de los instrumentos y su distancia con el discurso y que se diferencian de los resultados no compatibles porque no generan correcciones. El descubrimiento de objetivos no declarados permite nuevos juicios sobre la coherencia, los éxitos y los fracasos de las acciones del Estado.

2.2.3 Impactos y explicación

La política económica puede tener impactos que van más allá de lo económico y modificar las estructuras social y política (dimensión económica de la política). Por otra parte, estas estructuras contribuyen a explicar la adopción de un sistema de política económica (dimensión política de la economía).

La estructura política se puede definir como el conjunto de relaciones de poder y al Estado como componente específicamente político por su capacidad de “imponer la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente contra su resistencia” (O’Donnell 1978), incluyendo en el Estado las normas e instituciones que regulan las relaciones entre los individuos.

Los participantes de la actividad política o actores son unidades sociales de distinto tipo (personas, grupos, organizaciones, etc.) que disponen de cierto grado de poder, entre los que se puede diferenciar aquellos que tienen en la política su razón de ser y los actores sociales surgidos de otros ámbitos. Es posible diferenciar una estructura social integrada por estos actores y sus relaciones de dominación⁷, de la estructura política que agrega los actores políticos y el Estado.

Las estructuras social y política se caracterizan por un sistema de contradicciones, entendiendo por contradicción la manifestación de tendencias opuestas y por sistema su articulación. Los cambios en la coyuntura que modifican la estructura resultan de la modificación de la ubicación de los actores en la relación dominante – dominado en la alianza de sustentación o de oposición y se manifiesta en las relaciones intra e inter alianzas.⁸

La estrategia de desarrollo económico expresa y articula un conjunto de actores sociales y políticos, ya que las transformaciones que se derivan de su puesta en práctica implican una redistribución de costos y beneficios, tanto en términos económicos (ingresos o condiciones de existencia) como políticos (relaciones de poder). Las alternativas a la que implementa un gobierno pueden articular actores desplazados o excluidos y

⁷ Para Oszlak y O’Donnell la estructura social comprende “un trazado de la estructura productiva, del régimen político, de la estructura de clases y del grado de movilización y organización de clases existentes en un momento dado (op. cit. :43). En nuestra propuesta la definición es más restringida y permite analizar interrelaciones entre las estructuras económica, social y política.

⁸ Las referencias a los sistemas de contradicciones se apoyan en el trabajo de Mao Tse Tung “Acerca de la contradicción” tratando de atenuar su rigidez casi geométrica. Se utiliza la categoría alianza como sinónimo de “bloque de poder”, “la unidad contradictoria particular de clases o fracciones de clases dominantes, en su relación con una forma particular del Estado capitalista” (Poulantzas citado por Kesselman). En este sentido las alianzas son unidades contradictorias en las que la fracción hegemónica, es decir, el actor social que domina y da unidad a la alianza, puede cambiar.

constituir un componente del proceso de cambio político⁹. El logro de los objetivos no declarados o la generación de resultados no deseados puede modificar el apoyo de los actores sociales originales, perdiendo algunos o ganando otros.

La relación beneficio económico – apoyo político o costo económico – oposición política no es mecánica y se relativiza por condiciones específicamente políticas entre las que la ideología tiene un papel importante para explicar que “la situación económica no se traslada inmediata y directamente a la conciencia política” (Reich 1973)¹⁰

Los resultados de la política económica que generan costos o beneficios para los actores sociales comprenden el nivel de ingresos, la valoración del patrimonio y las condiciones de desarrollo de la actividad. En los primeros inciden las políticas específicas (salarios, pasividades) como sus condicionantes (inflación). En la valoración del patrimonio inciden regulaciones directas e indirectas, como por ejemplo la legislación sobre arrendamientos de viviendas o la regulación de precios agropecuarios en forma directa, o la política cambiaria y la tributaria en forma indirecta. El desarrollo de la actividad está condicionada por los monopolios públicos, las regulaciones y prohibiciones (intermediación financiera, activos en moneda extranjera, etc.), la protección del mercado interno, el acceso a activos facilitado por las políticas crediticias para los empresarios y educativas para los trabajadores asalariados.

Cuando se intenta explicar la estrategia y la política económica adoptadas, surgen interrogantes sobre las relaciones entre la sociedad, la economía y el Estado ¿qué grado de autonomía tiene el Estado para decidir la política económica? ¿tiene que someterse a las leyes casi naturales del funcionamiento de los mercados? O, por el contrario, si existe voluntad política, se pueden alcanzar los resultados que se proponga ¿los grupos económicos determinan las decisiones de política económica? ¿las multinacionales determinan la reestructura de la economía e imprimen su perfil a un nuevo modelo de crecimiento? ¿cuales son las opciones y las restricciones?

Explicar requiere responder a porqué se aprueban, se adoptan o se aceptan, así como porqué se mantienen o son viables durante cierto período, y finalmente, porqué son substituidas por otras. Se trata de identificar las condiciones que hacen posible, admiten o requieren una E y P determinadas; condiciones del origen, la permanencia y el cambio de una E y P en un proceso continuo en el que es posible distinguir fases.

En la literatura se diferencian como factores explicativos a la situación inicial; los cambios en las condiciones internacionales o los impactos sociales y políticos. Este conjunto de condiciones se pueden definir como “contexto” por ser exógenos al objeto (la estrategia y la política económica) pero imprescindibles para su explicación (Oszlak y O’Donnell 1976 14:15,:40 y Cap. IV).

⁹ La dimensión política de la estrategia de desarrollo económico requiere el análisis de alianzas y hegemonías, correlación de fuerzas intra e inter alianzas. Ver por ejemplo Kesselman R., 1973, *Las estrategias de desarrollo como ideología* Buenos Aires

¹⁰ Wilhem Reich llamó la atención sobre la “acción irracional inadecuada” y la necesidad de incorporar la psicología social en la explicación de algunos fenómenos económicos ya que el análisis económico resulta inoperante “cuando el pensamiento o la acción están en contradicción con la situación económica, cuando una u otra no son racionales” como por ejemplo para explicar “porqué la mayoría de los hambrientos no roban y porqué la mayoría de los explotados no van a la huelga.”

- a. La situación inicial comprende problemas estructurales y coyunturales así como la evaluación de la política preexistente que se considera fracasada o inadecuada. La importancia reconocida a estos problemas o “cuestiones”¹¹ se reflejará en la prioridad de los objetivos.
- b. Las condiciones internacionales pueden modificar la importancia relativa de las distintas actividades económicas y las relaciones de poder de los actores sociales, como por ejemplo, los cambios en la demanda externa o en la oferta de fondos externos. El carácter dependiente de la economía de un país condiciona pero no determina la E y P, ya que mientras la primera se mantiene las segundas se modifican respondiendo a cambios en otros aspectos del contexto.

En la segunda mitad del siglo veinte aumentó la importancia de las instituciones internacionales. Cabe preguntarse si la inserción internacional es soberana, dependiente o sobredeterminada, que margen tienen los gobiernos limitados por la condicionalidad de los organismos multilaterales de crédito (BID, Banco Mundial, FMI), las calificadoras de riesgo, los asesores de inversionistas del exterior y los acuerdos comerciales (OMC, Mercosur).

- c. Los actores sociales. Cada E y P implica la inclusión y la exclusión de actores sociales y por lo tanto, de apoyos y oposiciones, que se puede percibir por el grado en que las demandas se transforman en medidas. Los impactos de la política económica pueden generar realineaciones que incidan sobre la viabilidad o permanencia de una E y P. Las expectativas de los actores y en particular, la credibilidad de la política incide sobre conductas que pueden generar situaciones críticas (demanda de moneda extranjera, salidas de capital, retiros del sistema financiero, etc.) que obliguen a cambios en la E y P.
- d. Los actores políticos. Kirschen señala que “La política económica solamente puede ser entendida en el marco de las instituciones políticas de los diversos países y sobre el telón de fondo de los fines proclamados de los diversos partidos políticos” North (1990) considera que “necesitamos una integración mucho mayor de política y economía que la que se ha realizado hasta la fecha. Esto sólo podrá hacerse con modelos del proceso político – económico que incorporen las instituciones específicas participantes y las consiguientes estructuras de intercambio político y económico.

Como un caso se puede citar el gobierno del Presidente J. Batlle, durante el cual la convergencia de condiciones internacionales adversas, políticas nacionales equivocadas (apertura financiera, supervisión bancaria ineficiente) y debilidad política multiplicaron los impactos de la crisis. Con el nuevo gobierno cambiaron las condiciones políticas y en particular el respaldo de una mayoría parlamentaria al Poder Ejecutivo así como las condiciones sociales por el apoyo del movimiento sindical.

¹¹ “Problemas” como brechas entre la percepción de la realidad y las expectativas de algunos agentes, que demandan medidas correctivas (Sierra 1970:40 y siguientes). Cuestión “en el sentido de que ciertas clases, fracciones, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse algo a su respecto...” (Oszlak y O’Donnell 1976 21:32)

2. 3 Historia, política y ética en la política económica

De la acción de los gobiernos como búsqueda del bienestar colectivo (en Keynes por ejemplo) se pasó a considerar que los gobiernos son agentes que defienden su propio interés (Escuela del “Public Choice”) o que son expresión de la clase dominante (punto de vista originario de Marx y una corriente en la que se destaca Kalecki).

La preocupación central era dar respuesta a la pregunta ¿depende la política de la economía? (Cuadrado Roura et al 90:91). El análisis se centraba en las relaciones entre las decisiones de política económica, los objetivos políticos de los gobiernos (ganar las elecciones) y las decisiones electorales de los ciudadanos. En este último aspecto se investiga si la mejora o deterioro de la situación económica, aumentaba o reducía el caudal electoral de los gobiernos.¹²

La política económica es, en primer término, política y por lo tanto, resulta de una cultura (ética y axiología) y relaciones de poder en condiciones económicas y sociales cambiantes. La definición de prioridades y la asignación de recursos en función de estas tienen requisitos meta científicos así como jurídico institucionales para la ejecución. Los gobiernos no tienen una sola forma de intervenir en la economía ni recetas que garanticen el logro de los resultados perseguidos¹³, sus opciones implican diferentes impactos que la ciencia puede evaluar pero no proporciona criterios para elegir¹⁴.

La elección de una política económica se apoya también en una ética. Boulding (1963 y 1968) considera que las ciencias sociales pueden mostrar la interrelación de los fines, la conexión con los medios y su incompatibilidad posible; pero los valores que definen “lo mejor” preexisten a la ciencia económica y la reflexión sobre su elección pertenece al campo de la ética.

El proceso de elaboración de la política económica comienza por el reconocimiento de “situaciones que no se consideran satisfactorias y que, por lo tanto, se desea cambiar” (Chavez 1999:33) y también “los juicios de valor afectan con categorías axiológicas todas las etapas: las de definición de fines, ciertamente, pero también la de traducción de estos en objetivos, la de selección de medios e instrumentos.” (:43). El reconocimiento de un “problema” depende de los valores, cultura o ideología de los gobiernos y no se corresponde necesariamente con la de la totalidad de los actores. Se refleja en las lista de objetivos, pero sobre todo, en el uso de los instrumentos para logro de los objetivos reales. Como señala Kirschen, los instrumentos “tienen, a menudo, efectos opuestos sobre los intereses de diferentes grupos sociales y económicos de la nación” (1969 262:269). Con una perspectiva similar, Boulding considera que los impactos de una política económica afectan de manera distinta a las personas y en la elección existe un problema ético implícito. Como contexto se podría analizar el clima moral y su influencia sobre la economía (North 1981) como por ejemplo la mayor o menor expansión de agentes que actúan como “free riders” y en un plano más general y

¹² Las investigaciones realizadas en los EE.UU y el Reino Unido “demuestran que la influencia de las condiciones económicas sobre el comportamiento de los votantes existe, pero no incide con la fortaleza que estas formulaciones teóricas plantean” (Cuadrado Roura et al. 1995 90:91)

¹³ Este grado de libertad opera dentro de los límites que imponen los recursos disponibles y la aritmética sigue funcionando en la economía, de modo que cuando el Estado gasta dos más dos, gasta cuatro.

¹⁴ La ciencia económica puede contribuir a ponderar los valores que orientan las acciones de política económica.

abstracto, las relaciones entre las teorías éticas y la racionalidad de las teorías económicas (Sen 1987)¹⁵

A modo de ejemplo, la ciencia económica puede indicar como alcanzar una tasa de inflación de un dígito si se acepta una tasa de desempleo de dos dígitos, o como lograr una tasa de desempleo de un dígito aceptando una inflación de dos. Ante esta opción, la decisión es política y los economistas no deberían recomendar al gobierno la línea “correcta” de acuerdo a sus valoraciones como ciudadano, en nombre de la ciencia económica.

Stiglitz (2002) pone énfasis en “la óptica de las dimensiones morales, de preceptos relativos a valores como la honestidad, la justicia y la preocupación por los pobres. Yo les diría que las decisiones en materia de políticas públicas necesariamente tienen que hablar el idioma tanto del corazón como de la mente, y que es importante reflexionar en profundidad y de manera consciente acerca de las dimensiones morales de nuestras decisiones económicas, y que se puede -de hecho se debe- combinar esta clase de análisis moral con un análisis desapasionado y objetivo de las consecuencias y riesgos asociados con las opciones políticas”. Sen (2002) destaca la necesidad de tener en cuenta valores de equidad y justicia, “el tratar de resolver las relaciones comerciales y económicas globales sin atender simultáneamente los aspectos de equidad y trato justo a nivel global se topará con problemas de consideración”.

La economía impone restricciones por la escasez de recursos. En el diseño de estrategias y políticas económicas obliga a priorizar objetivos, de modo que para los considerados más importantes se utilizan los instrumentos, se adoptan las medidas y se asignan los recursos. Si los recursos alcanzaran para todo, sería posible cerrar la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Los administradores y economistas se forman para tratar de obtener el mejor resultado posible, ya sea en una empresa como en un país, evaluando impactos de alternativas de asignación de recursos y planteando opciones que facilitan las decisiones de políticos o empresarios.

¹⁵ Citados por Caldwell, B.J. 1993 *Economic Methodology. Rationale, Foundations, Prospects* En Mäki, U, Gustafson, B & Knudsen, Ch., **Rationality, Institutions and Economic Methodology**

3. Los logros macroeconómicos

3.1 El punto de partida¹⁶

¿que dejaron casi cinco años de recesión? La persistente caída del PIB profundizó la fractura en la sociedad, por que el desempleo se transformó en exclusión, pobreza concentrada en algunos barrios de las ciudades, alta deserción del sistema educativo y aumento de delitos cometidos por niños y jóvenes.

A fin de 2002 la crisis financiera interna se manifestó en una corrida que obligó a un feriado bancario y derivó en que cinco bancos privados y dos públicos no pudieran devolver los depósitos. Con una devaluación en torno al 100% aumentaron las dificultades de los deudores bancarios para devolver los créditos en dólares.¹⁷ El aumento del déficit fiscal generaba atrasos en los pagos a proveedores y de las partidas presupuestales. Desde 1998 a 2002 el déficit fiscal superó el 4% del PIB y como resultado, en el 2003 la deuda externa pública superó al PIB. La deuda pública externa no se pudo pagar en las condiciones pactadas por la acelerada caída de reservas, la magnitud relativa en el PIB y de los intereses en las exportaciones y el calendario de pagos para los meses siguientes. (Notaro 2005 9:11)

El gobierno logró regular la crisis financiera reprogramando los depósitos de bancos públicos (a tres años) y bancos privados quebrados¹⁸ y se reperfilaron algunas deudas en dólares. El resultado fue un corralito moderado (para los depósitos a plazo de los bancos públicos y los bancos quebrados), un default moderado (para los tenedores de títulos públicos, a los que se postergó el pago pero no se impusieron quitas) y se mantuvieron los contratos de los bancos con sus clientes (monedas, plazos). Los costos se distribuyeron entre acreedores y deudores, el sector privado y el Estado. Con los recursos del Estado se optó por asistir a bancos privados (Comercial, Montevideo y Caja Obrera) con la consiguiente pérdida de credibilidad y de la ventaja competitiva de la banca pública.

A principios de 2005 la economía presentaba una acelerada recuperación de la actividad productiva, el PBI creció 11.8% en 2004 (2.2% en 2003) con una inflación de un dígito y descendente que se ubicó en 5.5% en los doce meses anteriores a marzo de 2005. Se crearon 57.700 empleos, que sumados a los 13.300 del primer trimestre de 2005, implican la recuperación del 75% de los puestos de trabajo perdidos durante la recesión, predominantemente de mala calidad y bajos ingresos. Los activos de reserva del BCU aumentaron durante 2003 y 2004, recuperando el 75% de la pérdida de 2002 y el balance en cuenta corriente, que fue positivo durante 2002, en 2003 – 2004 fue negativo con una magnitud entre medio y un punto del producto (Cuadros 1 y A.1). Las exportaciones de bienes y servicios se recuperaron “alcanzando en 2004 su máximo nivel en términos históricos”. El resultado fiscal primario consolidado (antes del pago de intereses) fue del 3.3% del PBI en 2003 y de 4.0% en 2004, mientras que el resultado

¹⁶ Todas las cifras que se utilizan así como las citas entre comillas se toman del *Informe de Coyuntura. Uruguay 2006- 2007* Abril 2007 del Área de Coyuntura del Instituto de Economía, excepto cuando se explícita una fuente distinta.

¹⁷ Se señalaba que a diferencia de la crisis de los ochenta, ésta comenzó por una crisis de depósitos que continuaría por otra de activos (Porto 2002).

¹⁸ Que se devuelven en su mayor parte en valores públicos.

final fue de -2.9% y -2.0% respectivamente. Los depósitos en el sistema bancario durante 2003 y 2004 recuperaron algo más de la tercera parte del descenso del 2002.

Persistían dos áreas débiles:

- a) Financiera, tanto externa como interna. i) La deuda externa acumulaba vencimientos en 2005 y 2006 por U\$S 6.150, muy superiores a las reservas y como se ha visto, con un saldo negativo en cuenta corriente; la deuda bruta del sector público equivalía al PBI en 2004. ii) durante el primer trimestre del año 2005, los activos de reserva del BCU se redujeron en un 16.6% y se situaron en 2.095 millones de dólares iii) En lo interno la alta morosidad indicaba las dificultades de los deudores para devolver los créditos a la banca pública y privada.
- b) Social, por la duplicación de la población pobre o indigente, el deterioro de la calidad del empleo y la caída pronunciada de salarios y pasividades reales.

La tasa de desempleo había descendido desde 16.9 en 2003 a 13.1 en 2004, de modo que 166.600 personas permanecían desocupadas. Si se transforma el subempleo en desempleo equivalente, la subutilización total se estima en 242.500 personas (Notaro 2005). El 45% de los ocupados, 492.400 personas, tenían restricciones, por subempleo o por no tener cobertura de la seguridad social. El porcentaje de personas pobres, que en 2000 había sido el 17.8% de la población, en 2003 alcanzó al 31.3% y en 2004 a 31.9% en localidades de 5.000 habitantes y más (INE 2006). El salario real desde 2000 hasta 2004 acumuló una reducción del 26.5% y las pasividades reales durante el mismo período se redujeron un 28.8%

El período recesivo de casi cinco años ¿fue una fluctuación coyuntural transitoria y reversible por desequilibrios macroeconómicos (F. Lorenzo), el fin de un modelo (W. Cancela) o una segunda crisis de la globalización (C. Failache)¹⁹? La actual coyuntura ¿es depresiva por el agotamiento de un modelo de crecimiento sostenido por las exportaciones a Brasil y el aumento del consumo interno derivado del aumento de salarios en dólares (L. Porto)? Opiniones que coinciden en la necesidad de “cambiar el modelo”, discrepan sobre su caracterización, para algunos hay que modificar el modelo “estatista” (Búsqueda, 12/09/02) y para otros el “neoliberal” (Olesker 2001, PIT – CNT y EP-FA, diversos documentos). Para J. de Haedo se trata del fin de un modelo “de no crecimiento” resultado de la insuficiente liberalización, de un capitalismo sin lágrimas que socializa las pérdidas por intermedio de un Estado clientelístico. Para A.Lema, de “anticrecimiento”²⁰, de un Estado capturado y un capitalismo clientelístico, prebendista y corporativo; el objetivo último debería ser reducir la pobreza y el ejemplo a seguir es el modelo de Chile, por encima de ideologías²¹.

Como hipótesis explicativas se proponen:

¹⁹ Las citas se toman de las exposiciones en la reunión de discusión de las alternativas de política económica realizada en el Instituto de Economía en julio de 2001.

²⁰ Las citas de Javier de Haedo y Aldo Lema se toman de sus exposiciones en el programa En Perspectiva, Radio El Espectador, lunes 16 de junio de 2003.

²¹ El ejemplo de Chile se relativiza si se considera que después de treinta años de “éxitos” tiene el mismo nivel de Desarrollo Humano que el Uruguay, después de treinta años de “fracasos”. Si se considera la desigualdad en el ingreso, Chile tiene un Índice de Desarrollo Humano menor que Uruguay (Amarante, Arim y Vigorito 2005)

- a. La devaluación de Brasil de enero de 1999, la recesión de Argentina y sus dificultades financieras, se combinaron con una política económica que no contribuyó a atenuar los impactos negativos y debería corregirse
- b. Con relación a la inserción internacional se requiere revisar los aspectos comerciales, financieros y cambiarios, así como las condicionantes políticas.
- c. La persistencia del alto déficit fiscal así como las limitaciones de la política económica indican la necesidad de rediscutir el papel del Estado
- d. Retomar el crecimiento con una perspectiva de largo plazo hace necesario asumir la profundidad y amplitud de los cambios para la transición a la Sociedad de la Información
- e. En la fracturada y empobrecida sociedad uruguaya, la dimensión social requiere políticas específicas

Al ganar las elecciones el Frente Amplio debía hacerse cargo de una deuda externa que no se podía pagar en los plazos acordados y era inevitable negociar con el FMI con el objetivo de lograr mayores plazos y financiación complementaria, como alternativa a declarar la moratoria. Esta situación sumada a las incertidumbres que generaba un gobierno de izquierda derivó en que la posición negociadora con el FMI fue débil. La consecuencia natural fue un acuerdo con exigencias grandes de reducción de la inflación y mejora del resultado fiscal.

3.2 Los acuerdos con el FMI

Durante el gobierno anterior, antes de finalizar el acuerdo con el FMI que comprendía el período mayo 2000 – marzo 2002, se suscribió uno nuevo hasta 2004 por el cual se concedía crédito por U\$S 743 millones para el período²². Las principales metas acordadas hasta el 2003 se presentan en el Cuadro 1²³. Señaló el director Köhler que “El programa de las autoridades se basa en una política más flexible del cambio, apoyada por el alojamiento monetario y la consolidación fiscal, con objeto de alcanzar el equilibrio fiscal en 2004” (alojamiento monetario es una mala traducción de control o reducción de la oferta monetaria). (Ver IMF Uruguay: Letter of Intent. Press Release February 9, 2005 & February 18, 2005)

En los años siguientes se suceden las revisiones y las nuevas Cartas de Intención, tres durante 2004 y la última el 9 febrero de 2005 con un complemento el 18 del mismo mes. Los firmantes I. Alfie como Ministro de Economía y Finanzas y J. de Brun como Presidente del BCU dan cuenta de los logros y de las tareas pendientes, tanto en metas cuantitativas como en reformas estructurales. Destacaban que “La economía se recupera aceleradamente; la inflación ha sido contenida; la posición externa se ha fortalecido en forma significativa; y la exitosa reestructura de la deuda ha alargado significativamente el perfil de los vencimientos de la deuda pública (que ha caído de 105 por ciento del PBI en 2002 a 89 por ciento del PBI en 2004). Apoyado en un contexto externo favorable, estos resultados fueron alcanzados a través de un manejo confiable de la política macroeconómica, particularmente por la contracción de las finanzas públicas y

²² Aprobado en abril y modificado en agosto de 2002.

²³ Todos los documentos citados están disponibles en la página Web del FMI. Algunos están traducidos al español con expresiones como “créditos a la escucha”, “Uruguay no ha dibujado este arreglo”, “enangostar”, “modernidad publicada” (currency issued) o “reservas oficiales gruesas”.

la implementación de una prudente política monetaria con un tipo de cambio flotante²⁴ Durante el primer trimestre del 2005 el gasto público real no crecería más de 1.5% y la meta de inflación para los doce meses desde abril hasta marzo de 2006 se establecía entre 5.5 y 7.5 por ciento.

La Carta destacaba la profunda reforma del sistema bancario que implicó la liquidación de cuatro bancos locales, la creación de un nuevo banco con los activos de tres de los anteriores, la transferencia a fondos fiduciarios de la cartera pesada y la firma de 700 acuerdos de pago entre estos fondos y los deudores. Se señalaban como tareas pendientes la reforma de la DGI y de las Cajas de Jubilaciones Policial, Militar y Bancaria.

En junio de 2005 se firmó un nuevo acuerdo a tres años (las principales metas acordadas se presentan en el Cuadro 1) y el FMI aprobó créditos por U\$S 1.130 millones de dólares para los siguientes tres años. A las cláusulas tradicionales se agregan referencias a mejorar las condiciones sociales, una más equitativa distribución de los beneficios del crecimiento y un programa transitorio de emergencia social para dar respuesta a las urgentes necesidades sociales.

En nombre del Consejo de Dirección el Director A. Carstens señaló como debilidades y riesgos la magnitud de la deuda pública, las debilidades del sistema financiero y los obstáculos a la inversión. Recordó las reformas pendientes en la DGI y en la Seguridad Social. El comunicado de prensa destacó que “La política monetaria continuará centrada en `base money targeting` en el contexto de un régimen de tipo de cambio flexible hasta que las condiciones permitan cambiar a un `inflation targeting framework`. Para preparar este cambio, el programa prevé un fortalecimiento de la autonomía y la posición financiera del Banco Central”²⁵ (IMF Press Release No. 05/136 June 8, 2005)

El programa para el período 2005 – 2008 proyectaba un crecimiento del PBI al 4% anual, la reducción gradual de la inflación al 1% anual para llegar a 2008 al 3.5%, un aumento de las exportaciones al 9% anual y de las reservas en U\$S 1.500 millones al fin del período. La meta de superávit fiscal era del 4% del PBI para reducir la relación deuda pública – producto del 60% en 2008 al 50% en 2012; en 2005 – 2006 se aceptó un superávit menor para financiar el programa transitorio de emergencia social.

Entre las prioridades se señalan las reformas del BROU y del BHU, privatizar el NBC y mejorar las normas de supervisión y funcionamiento del sistema. Con apoyo del BID y del Banco Mundial se desarrollarán los mercados de capitales, se abrirán los sectores reservados a los monopolios públicos a la participación y competencia del sector privado y se mejorará el clima de inversión.²⁶

²⁴ Traducción libre de “The economy is recovering sharply; inflation has been well contained; the external position has strengthened significantly; and the successful debt restructuring has lengthened significantly the maturity profile of the public debt (which has fallen from 105 percent of GDP in 2002 to 89 percent of GDP by 2004). Supported by a favorable external environment, these results were achieved through sound macroeconomic policy management, particularly by strengthening the public finances and in implementing a cautious monetary policy with a floating exchange rate.”

²⁵ Traducción libre de “Monetary policy will continue to be based on base money targeting in the context of a flexible exchange rate regime, until conditions are in place to move to an inflation targeting framework. To prepare for this move, the program envisages a strengthening of the autonomy and financial position of the central bank.”

²⁶ “opening up sectors currently reserved for the state to private sector participation and competition,…”

El 30 de noviembre de 2006 se canceló anticipadamente la deuda con el FMI, que en ese momento era de U\$S 1.100 millones. El Consejo de Dirección del FMI destacó que la recuperación de la economía uruguaya había superado las expectativas y que era necesario mantener el superávit primario de 4% del PBI para “reducir la carga de la deuda y anclar la credibilidad de la política”²⁷ Se reiteran las referencias a las tareas pendientes y prioritarias como la implementación de la reforma tributaria, así como las reformas de la aduana, el BPS y las Cajas. Las autoridades deberían estar prontas para ajustar la política de estabilización si las presiones inflacionarias resurgen, continuar aumentando las reservas en forma consistente con la flexibilidad del tipo de cambio, reducir las vulnerabilidades del sector financiero. En este sentido, “La aprobación e implementación de la ley para el sector financiero en 2007 será la llave para realzar la independencia del Banco Central y fortalecer el marco de supervisión y ejecución. Completar la reestructura del BHU hacia una institución viable en el corto plazo también será importante.”²⁸

Caben dos digresiones sobre el FMI. En primer lugar, se ha demostrado que sus préstamos son sensibles a la proximidad política de los países con sus principales accionistas (Estados Unidos, Francia, Alemania y el Reino Unido), medida por las votaciones en las Naciones Unidas y por el comercio (Barro & Lee 2002).

Segundo, el FMI no aplica su receta de ajuste a la institución. En los últimos años tuvo un déficit creciente, estimado en 105 millones de dólares en el ejercicio finalizado en abril de 2007 y sus gastos, incluyendo las remuneraciones de los funcionarios, crecieron 5.4% con relación al ejercicio anterior. Los ingresos del FMI cayeron por la cancelación anticipada de los principales deudores y sus colocaciones pasaron de 108 mil millones de dólares en 2003 a 20 mil millones en 2007. De estas colocaciones la mitad corresponde a Turquía y el resto a países muy pobres y por lo tanto, es una cartera de difícil recuperación. Entre las soluciones propuestas por su Director R. Ratto (que percibe un ingreso anual superior a los 500 mil dólares) está mejorar los ingresos cobrando los servicios del Fondo a los países miembros considerando su “aporte fundamental al bienestar de muchos países miembros (Ratto 2007, Weisbrot & Rosnick 2007, Zlotogwiazda 2007 a y b)

²⁷ “to reduce the debt burden and anchor policy credibility.” Press Release No. 06/301. Diciembre 22, 2006

²⁸ “Passage and implementation of the financial sector law in 2007 will be key to enhance central bank independence and strengthen the supervisory and bank resolution frameworks. Completing the restructuring of the housing bank (BHU) into a viable institution in the near term will also be important.”

Cuadro 1 Indicadores económicos seleccionados

Variable	2003		2005		2006		2007
	Meta	Cumplido	Meta	Cumplido	Meta	Cumplido	Meta
Cambios porcentuales							
PBI	3.0	2.2	6.0	6.6	4.0	7.0	5.3
IPC dic. – dic.	8.1	10.2	6.5	4.9	5.5	6.4	4.5
Porcentajes sobre PBI							
Resultado Fiscal Primario	2.7	3.3	3.5	3.7	3.7	3.9	4.0
Resultado Consolidado	-1.5	-2.1	-1.7	-0.8	-1.3	-0.5	-0.5
Deuda S. Pco.(1)			75.8		70.1		65.5
Balance en Cta. Cte.	-1.9	-0.5	-2.8	0.0	-5.3	-2.4	-3.2
Deuda Externa			70.2		63.4		58.1
Millones de dólares							
Exportaciones de bienes	s.i.	2.281	3.276	3.774	3.463	4.389	3.862
Importaciones de bienes	s.i.	2.098	3.713	3.753	4.429	4.863	4.144
Reservas Internacionales Brutas	2.824	2088 (2)	2.656	3.078	2.866	3.211(3)	3.067

(1) Incluye deuda del Sector Público No Financiero y pasivos con el FMI.

(2) A corto plazo

(3) A setiembre de 2006.

Fuente: Resolución del Comité Ejecutivo del FMI 08/06/05 y Comité de Coordinación Macroeconómica 26/03/07.

3.3 Los resultados macroeconómicos

En un análisis global de los dos primeros años del gobierno se destacan como “claros avances en el plano de la justicia social”, la investigación de las violaciones a los derechos humanos y la búsqueda de los desaparecidos durante la dictadura, la reinstauración de los Consejos de Salarios, el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), la reforma tributaria y la decencia administrativa (Waksman 2007)

En el plano económico el MEF y el BCU gestionaron la transición y administraron la crisis con éxito. El nuevo gobierno tuvo un mayor grado de cumplimiento de las metas acordadas con el FMI que el gobierno anterior (ver Cuadro1). Mientras que el anterior no cumplió ninguna de las metas, el actual sobrecumplió las metas de crecimiento, resultados fiscales, cuenta corriente y reducción de deuda.

En el programa acordado entre el gobierno y el FMI para el período 2005 – 2008 se esperaba un crecimiento de 12.5% al cabo de los tres años, fue de 14.1% en los dos primeros años y se espera algo más del 5% para 2007.

La reducción de la inflación en un uno por ciento anual no se logró, pero el primer año la reducción fue mayor y durante el segundo fue ascendente. En sucesivas reuniones el Comité de Política Monetaria fue disminuyendo el rango de aumento de los precios para los doce meses siguientes, que fue de 5% a 7% (junio de 2006), 4.5% y 6.5% (octubre 2006) y 4% a 6% (marzo 2007).

El superávit primario fue ligeramente superior al acordado y el déficit consolidado del sector público casi un 1% del PBI menor a la meta de cada año. El saldo negativo en cuenta corriente fue casi 2% del PBI menor a la meta en cada año.

Las prioridades de estabilización de precios y aumento del superávit fiscal así como las exigentes metas en ambos casos, dificultaron el logro de otros objetivos como recuperar el nivel de salarios y de pasividades reales, mejorar la distribución del ingreso y la calidad del empleo o reducir la pobreza al nivel previo a la recesión.

En el comunicado del Comité de Coordinación Macroeconómica el 26/03/07 se señaló que “en los últimos meses se ha constatado un aumento de las presiones inflacionarias derivadas del fuerte crecimiento económico y la expansión del consumo privado, la ocurrencia de shocks significativos del lado de la oferta, la reducción de las holguras en el mercado laboral y la recomposición de márgenes en varios sectores de actividad. En este marco, la suba de la inflación externa relevante constituye otro factor de preocupación”. El Comité de Política Monetaria (29/03/07) resolvió mantener el rango de la meta inflacionaria pero reducir la expansión de los medios de pago nominales (M1) de 15% a 9% en los doce meses que finalizan en setiembre de 2008. Es una instrumentación propia de la ortodoxia fondomonetarista, que como se ha visto se anunciaba un año atrás. Es posible que sea un resultado de la situación actual del BCU, que como señalaba el Ministro Astori como uno de los fundamentos de la reforma de su carta orgánica, el directorio es prisionero de la burocracia gerencial que utiliza esta instrumentación desde hace muchos años.

Las prioridades así como la magnitud de las metas acordadas con el FMI en estabilización de precios y resultados fiscal implican que gran parte de las variables económicas son instrumentos o resultados. Como el modelo macroeconómico utilizado no es conocido ni se presentan alternativas para las decisiones políticas, se pierde transparencia y el MEF aparece como un súper ministerio cuyas decisiones condicionan el resto de la actividad gubernamental.

Por ejemplo, las pautas de aumentos de salarios que ponen topes a los aumentos que se pueden acordar en los Consejos de Salarios, se establecen en función de las metas de reducción de la inflación y mejora del resultado fiscal (se verá en 3.4.2). Se tienen en cuenta además los pronósticos de crecimiento de modo que los aumentos se financien con aumentos de productividad y no incidan en aumentos de costos, lo que al mismo tiempo consolida la concentración del ingreso preexistente, ya que la distribución entre capital y trabajo no se modifica.

Consolida también una estructura de precios relativos derivada de la devaluación de 2002 y corregida por los aumentos de precios externos, tanto de exportaciones como de importaciones. Es la estructura de precios relativos del Uruguay del pasado, del modelo financiero – importador con exportaciones de bajo valor agregado y dificulta el tránsito hacia el Uruguay productivo, que requiere otros precios relativos.

En este enfoque el nivel de empleo es un resultado del círculo virtuoso que pone en marcha la estabilización de precios y sólo es necesario cuidar que los salarios no desestimen su aumento. El razonamiento se apoya en un enfoque neoclásico de precios relativos de capital y trabajo, que supone una oferta tecnológica con alternativas que no existe. De acuerdo a este enfoque, si los salarios fueran los suficientemente bajos se debería esperar que volvieran los changadores con las bolsas al hombro a los puertos y que se fueran los contenedores y la grúas, así como en los bancos las computadoras serían sustituidas por funcionarios con viseras y plumas cucharita (Notaro 2005).

La meta de superávit fiscal primario que se aproximan al 4% del PBI limita el gasto público en educación o vivienda. Las metas de reducción de la relación deuda pública – producto impide la utilización de la emisión de valores públicos de corto plazo dirigidos a esterilizar emisión generada por la compra de dólares para mejorar su cotización y de largo plazo para financiar la construcción de locales para instituciones educativas y viviendas para sectores de bajos ingresos.

Los gobiernos democráticos desde 1985 en adelante dismantelaron en gran medida el marco jurídico institucional de la dictadura, implantando por ejemplo la plena vigencia de los derechos políticos y sindicales, y con el nuevo gobierno, incorporando la preocupación por juzgar los crímenes de la dictadura o la participación de las organizaciones sindicales. Sin embargo, quedan dos instrumentos de gran importancia sin modificar. Por una parte, la facultad del Ministerio de Economía y Finanzas para fijar los salarios (se verá más adelante). Por otra, el mercado de capitales libre y abierto, que permite el ingreso y el egreso de capitales por cualquier monto, por cualquier período y para cualquier uso.

La evaluación de la liberalización del movimiento internacional de capital se inició hace algunos años (ver por ejemplo Caprio, Honohan y Stiglitz 2001; Stiglitz 2002 y 2003; Aghion et al 2003; Edwards y Rigobon 2005) y se advierte sobre los riesgos y los daños de la liberalización financiera. Stiglitz señala que “Si la prematura y mal manejada liberalización comercial fue perjudicial para los países subdesarrollados, en muchos sentidos la liberalización del mercado de capitales fue incluso peor” (2002). También se ha subrayado que “la liberalización total de la cuenta capital puede desestabilizar la economía en economías que se encuentran en un grado intermedio de desarrollo financiero: fases de crecimiento con entrada de capital son seguidas por colapso con salida de capital. Por el contrario, las inversiones extranjeras directas no desestabilizan”²⁹(Aghion et al 2003). Edwards y Rigobon (2005) concluyen que el control de la entrada de capitales aumenta el tipo de cambio real, reduce la vulnerabilidad del tipo de cambio nominal ante factores externos y reduce la volatilidad del tipo de cambio a los shocks externos. (Notaro 2005 147:153)

En el Uruguay cabe preguntar ¿que dejaron casi 30 años de libre movilidad internacional de capitales y divisas? ¿qué dejó la banca “off shore”? Es obvio que el argumento fundacional, la libertad del movimiento de capitales como el mecanismo más adecuado para acceder a una oferta abundante y barata de financiamiento externo para la inversión productiva en el país, no se cumplió. Por el contrario, el funcionamiento

²⁹ Traducción libre de “full capital account liberalization may destabilize the economy in economies at an intermediate level of financial development: phases of growth with capital inflows are followed by collapse with capital outflows. On the other hand, foreign direct investment does not destabilize”

legitimó la fuga de capital y se estima que el ahorro generado en el país que se colocó en el exterior se ubica en torno a los quince mil millones de dólares. Finalmente, la volatilidad de los capitales aumentó la vulnerabilidad de la economía.

Una investigación de los efectos de la liberalización comercial y financiera en el crecimiento del Uruguay en el período 1957 – 1997 concluye que “el mayor crecimiento de la economía uruguaya, particularmente a partir de los noventa, es consecuencia de un cambio en la relación de equilibrio entre capital humano y físico, que ha conducido a una mayor acumulación del primero sin cambios significativos en la TFP (Total Factor Productivity)” (de Brun 1998). En un informe para el BID se considera que el Uruguay es uno de los países con mayor volatilidad del Tipo de Cambio Real entre 1980 y 2000, lo que podría explicar el bajo nivel de inversión en actividades de exportación que permanecen como oportunidades sin explotar (“Thus real exchange rate volatility may explain why so many investment opportunities remain unexploited in traditional export areas in Uruguay and these only appears at very weak levels of the real exchange rate” (Hausmann, Rodríguez – Clare y Rodrik 2005:10)

La evaluación requiere considerar una gama más amplia de impactos y en particular, su papel en las crisis bancarias y de pagos externos en 1982 (todo el sistema bancario), 1985 (Comercial, Caja Obrera) y 2002 (Comercial, Caja Obrera, Montevideo, Crédito, Galicia, BROU y BHU) así como el grado en que las condiciones de la vulnerabilidad resultante de la volatilidad de los capitales siguen vigentes.

La baja de tasas en los países de mayor desarrollo y los desestímulos en los países vecinos, aumentan la probabilidad de ingreso de capitales de alta volatilidad. Es necesario desestimular el ingreso, por ejemplo, aplicando un impuesto “La idea es muy simple: en cada pasaje de una moneda a otra se aplicará un pequeño impuesto, digamos, de un 0.5% de la transacción...Mi impuesto devolvería cierto margen de maniobra a los bancos centrales de los países pequeños contra la tiranía de los mercados financieros” (Tobin 2001); aumentando los encajes para depósitos de corto plazo o estableciendo plazos mínimos; castigando las operaciones financieras de corto plazo y premiar las inversiones directas de largo plazo

Algunos fondos internacionales especulan en el corto plazo y su negocio son las fluctuaciones, compran a la baja y venden al alza, impulsando primero hacia abajo y luego hacia arriba la cotización de una moneda o de valores públicos. Una operación usual es “alquilar” valores públicos, venderlos, impulsar la baja de su cotización, volver a comprarlos, devolverlos a sus propietarios y hacer una ganancia por el diferencial de cotizaciones deducido el alquiler. Cuanto menor es el plazo, menor el alquiler y mayor la ganancia. También “hace la suya” la “lumpenburocracia” (Baran 1962) de gerentes de bancos emisores de deuda, “traders” que compran y venden valores, corredores de bolsa, estudios jurídico - contables, auditorías, calificadoras y analistas económicos que contribuyen a formar opinión. Su mercado se ensancha con las renegociaciones, los canjes, las ventas de cartera y la privatización de empresas públicas.

Dos grandes líneas de cambios están en discusión en la región, el desestímulo a los capitales de corto plazo y la administración del endeudamiento externo. Ffrench Davis (2003) propone “dotar de mayor flexibilidad (expansiva y contractiva) a la política fiscal y aumentar la efectividad de la regulación de los flujos de capitales

especulativos” como forma de atenuar las fluctuaciones del tipo de cambio y las tasas de interés que desalientan la inversión; destaca el ejemplo de Chile que “a fines de 1990 entraron capitales financieros en montos muy elevados, lo que creó un serio problema en su mercado cambiario y de capitales. Esto indujo a las autoridades a regular, restringir y establecer impuestos sobre los flujos financieros desde 1991”

El ex Ministro de Economía de la Argentina R. Lavagna (2003) consideró agotado un paradigma por el cual los acreedores externos aseguraban sus beneficios “socializando las pérdidas en caso de insolvencias puntuales o regionales” con el FMI como prestamista de última instancia. Argentina entró en default “Después de largos, costosos y finalmente inútiles años de operaciones destinadas a financiar desequilibrios estructurales, el peso de la deuda se impuso con la obviedad misma de la ley de gravedad.” Simultáneamente se generaba una enorme deuda social interna, por lo que “El esfuerzo comprometido – superávit fiscal primario – es importante pero debe ser compatible con el crecimiento, la creación de empleo y la reducción de la pobreza”

También Chile, señalado reiteradamente como ejemplo y modelo, recorrió un largo camino de controles cambiarios y financieros, aún en pleno auge de los “Chicago boys” durante la dictadura. En otro plano, tampoco la vocación liberalizadora y privatizadora alcanzó al cobre y CODELCO la principal empresa del principal rubro de exportación (el cobre) es de propiedad estatal y tributa un 10% sobre las exportaciones.

En síntesis, cabe interrogarse si la política macroeconómica, sus prioridades y sus metas, su modelo y la modalidad de uso de los instrumentos, contribuyen a la transición hacia el Uruguay Productivo y el Uruguay Social.

3.4 Los cambios en los ingresos

Durante el año pasado trabajaron un millón ciento setenta y cinco mil personas en centros poblados (Cuadro A.2) y casi doscientas mil en el medio rural, máximos en la historia del país. Los salarios y las pasividades recuperaron una parte del poder adquisitivo perdido durante la crisis y como resultado de este conjunto de cambios aumentaron los ingresos de los hogares. Pero no se han desmontado los mecanismos de concentración del ingreso que profundizaron sus impactos durante la recesión por el aumento del desempleo, la devaluación y la inflación. Los salarios y la participación de la masa salarial en el YNBD son mucho menores que en 1998 mientras que el número de personas pobres es 10 % mayor al de dicho año.

3.4.1 La masa salarial y el Ingreso Nacional Bruto Disponible (YNBD)

El PBI mide lo que se genera en el territorio del país cada año y lo que queda disponible, el YNBD los ingresos que quedan disponibles en el país; se elige este indicador porque es una mejor medida de lo que hay para repartir. El YNBD es en general un poco menor porque las transferencias de ingresos al exterior por diversos conceptos superan a las que se reciben, aunque no fue así el año pasado ni lo será en el presente, según las proyecciones del Área de Coyuntura del IECON (2007), por lo que hay más ingresos para distribuir .

La participación de la masa salarial en el YNBD pasó de 31% en el trienio 1998/2000 a 17.5% en 2004. En el 2005 aumentó un poco y las estimaciones para el 2006 así como las proyecciones para el 2007 muestran que el aumento no continuará. En el trienio 2005/2007, teniendo en cuenta el aumento en el empleo, si se mantiene la política salarial sin cambios, la participación de la masa salarial en el YNBD se ubicaría un 10% por debajo del nivel del trienio 1998/2000. Esto significa que cada año aproximadamente 1.700 millones de dólares que antes recibían los asalariados y sus familias, ahora son apropiados por otros grupos sociales. Cabe señalar que entre estos grupos no se encuentran los pasivos, ya que sus ingresos evolucionan como el salario, ni los trabajadores por cuenta propia, que tienen ingresos inferiores a los de los trabajadores asalariados.

Caben algunas relativizaciones al indicador analizado, aproximado pero incompleto. En primer lugar, las condiciones de vida de las familias de los trabajadores asalariados mejoraron por el aumento del salario indirecto principalmente por el aumento del gasto en educación y salud de los últimos dos años con relación a 1998.

En segundo lugar, si bien las jubilaciones se ajustan por los salarios, el mayor número de jubilados y pensionistas podría implicar una mayor participación de estos en el ingreso nacional y por lo tanto, reducir el porcentaje de los ingresos no salariales. Sin embargo, las pasividades pagadas por el BPS fueron el 12.9% del YNBD en 200 y el 9.3% en 2006 (Elías 2007).

En tercer lugar habría que considerar el aumento de las transferencias hacia los asalariados como el Ingreso Ciudadano, las canastas de alimentos o las asignaciones familiares. Un indicador más afinado debería incorporar estos elementos³⁰. Los mismos podrían explicar una parte de la reducción de la participación de la masas salarial en el YNBD, pero teniendo en cuenta que la misma se estima entre 1.500 y 2.000 millones de dólares por año, es poco probable que expliquen toda la diferencia.

La convergencia de condiciones externas favorables por el aumento de precios y de cantidades demandadas de las exportaciones agroindustriales, con la política macroeconómica, ha llevado la rentabilidad y los ingresos de estos grupos empresariales a niveles sin precedentes.

Tres indicadores que sugieren un importante aumento de los ingresos del capital son las utilidades de la banca privada (170 millones de dólares en 2006; ver página Web del BCU); el aumento de la recaudación del IRIC del sector privado, un 65% en pesos corrientes en enero – febrero de 2007 con relación al igual período del año anterior (ver página Web de DGI); el aumento récord del precio de la tierra, que se asocia al aumento de la rentabilidad de la producción agropecuaria.

Cabe observar que la ECH del INE no capta bien los ingresos del capital y su estimación requiere recurrir a otras fuentes como por ejemplo estimar un valor de arrendamientos en función del número de viviendas y locales alquilados así como de la evolución de los arrendamientos; de los intereses de acuerdo a los montos de depósitos, la colocación de valores públicos y las tasas; o de las utilidades a partir del IRIC. La Reforma Tributaria que entrará en vigencia el 1º. de julio será una fuente fundamental para estimar estos ingresos.

³⁰ Agradezco los comentarios y sugerencias de Antonio Elías, Sebastián Fleitas, Fernando Isabella y Daniel Olesker.

A vía de ejemplo, se podrían intentar dos formas de estimar los ingresos del capital en actividades agropecuarias.³¹

Una primera aproximación puede ser estimar un ficto de renta de la tierra a través de los arrendamientos de campos, en un procedimiento similar al del INE cuando estima el valor locativo de los hogares que habitan en una vivienda de su propiedad y lo suman a los ingresos del hogar.

La superficie en explotación agropecuaria anda en algo más de 15 millones y no hay datos oficiales sobre valor de los arrendamientos. Sólo una parte es arrendada, otra se explota en propiedad o en medianería, etc. El monto varía según el tipo de suelo, la actividad o el momento y la duración, los que se realizan en este momento pueden tener un aumento de hasta un 50%. Pueden ir desde 30 dólares por hectárea los más antiguos hasta 140 los más recientes; actualmente los campos de índice 100 Coneat para ganadería se arriendan entre 30 y 50 dólares por hectárea por año. En los campos del litoral aptos para la agricultura, de índices superiores a los 150 Coneat, superan los 200 dólares por hectárea por año, por un mínimo de 2 años, si están cerca de Nueva Palmira, puerto de salida de la soja; bajan a 120 dólares en Cerro Largo o Tacuarembó. Es necesario tener en cuenta también las diversas formas de arrendamiento o medianería, en lechería en litros de leche, en arroz en bolsas por hectárea y por el agua y en campos forestales con diversas variantes.

Una estimación de un piso "ficto" sería 30 dólares por 15 millones de hectáreas, 450 millones de dólares. Una estimación afinada tendría en cuenta el uso de las tierras. Se puede estimar 20 dólares en ganadería por 13 millones de hectáreas, 60 dólares por 2,5 millones por forestación (0,8), cultivos (0,8) y lechería (0,9), lo que da 410 millones.

Una segunda aproximación a los ingresos del capital utilizado en actividades agropecuarias podría partir del PBI agropecuario que en 2006 era un 12.2 del total, unos 2.220 millones de dólares. Los 90.000 asalariados y los 40.000 pequeños productores pueden tener un ingreso en torno al salario mínimo nacional, \$4.000 por mes, 48.000 al año o 1.959 dólares (a 24.50). En el año estos 130.00 trabajadores percibirían 254.7 millones de dólares. Deducidos de los 2.220, quedarían 1.965 millones, de los cuales habría que deducir impuestos y aportes a la seguridad social

Por último, y como fundamento de un aumento mayor de la masa salarial habría que tener en cuenta tres aspectos. Primero, los trabajadores tienen una mayor calificación que en 1998. Segundo, tienen una mayor cobertura de la seguridad social y protección del MTSS, y por lo tanto, un menor incumplimiento de los salarios acordados. Tercero, los indicadores aproximados sugieren que la productividad media de la economía está aumentando lo que genera la posibilidad de financiar mayores aumentos de salarios.

³¹ Agradezco las sugerencias de Martín Buxedas y Jorge Chouy

Cuadro 2 Participación de la Masa Salarial en el Ingreso Nacional Bruto Disponible (YNBD)

Año	Masa Salarial	YNBD	Masa Salarial/ YNBD (%)
1998	68.961.1	231.716.4	29.8
1999	73.299.0	234.726.6	31.2
2000	75.247.1	240.252.6	31.3
2001	59.459.9	242.761.8	24.5
2002	55.910.0	260.132.4	21.5
2003	56.222.8	303.660.1	18.5
2004	63.939.3	365.579.7	17.5
2005*	83.375.2	397.219.9	21.0
2006*	95.394.6	456.021.2	20.9
2007**	110.068.5	507.097.5	21.7

Fuente: INE y BCU. En millones de pesos corrientes. Remuneraciones líquidas en localidades de 5.000 habitantes y más. *Preliminar** Proyectado con datos de MEF – BCU

3.4.2 La evolución de los salarios

Luego de una caída de varios años comenzó la recuperación del salario real, pero es escasa si se tiene en cuenta el aumento de la actividad económica, o desde otro punto de vista, la magnitud del valor generado durante los últimos tres años. En los Consejos se negoció en un marco de pautas de ajuste salarial muy estrictas ya que los límites de los aumentos de salarios están definidos para hacerlos compatibles con las metas macroeconómicas; el aumento de salarios privados aumenta el Índice Medio de Salarios que es el indexador de las jubilaciones y por lo tanto, aumenta el gasto público y pone en riesgo las metas fiscales y las metas de inflación. Los aumentos máximos serían iguales a la inflación de julio 2004 a junio 2005 descontando los aumentos que se hubieran concedido en ese período y la reducción del IRP; para los doce meses siguientes que comenzaban el 1° de julio de 2005, el aumento no podía superar la inflación prevista más dos a cuatro por ciento. El Ministerio de Economía y Finanzas aceptaría excepciones fundadas.

El Comité de Coordinación Macroeconómica en un comunicado del 26/03/07 anunció los aumentos de salarios y de empleo para 2007 y 2008, derivados de los las metas de precios y fiscales, dado un pronósticos de crecimiento (Cuadro 3). A pesar de que en los años previos los pronósticos de crecimiento del PBI se superaron en más de 5%, este resultado no derivó en un ajuste igualmente al alza de los salarios.

El salario real privado acumuló una reducción del 25 % desde 1998 hasta 2004. Al cabo del primer año de implementación de las pautas los aumentos de salarios reales recuperaron un 8.4%, el doble de lo establecido pero un 17% por debajo del nivel de 1998 (Cuadro 4). Al primero de julio de 2006 los salarios reales estaban por encima de lo establecido en las pautas del período previo.

Fue el resultado de : a) los aumentos de los salarios mínimos nacional (89% en el año 2005) y del servicio doméstico (45% en el mismo período) significativamente superiores a lo establecido en las pautas; b) la forma de establecer los salario mínimos por categoría de junio de 2005 sobre los que se aplican los aumentos porcentuales establecidos por las pautas; c) el “blanqueo” de parte de las remuneraciones que se pagaban “en negro”; d) aumentos mayores para categorías cuyas remuneraciones no se fijan en los Consejos (gerentes, asesores, directores, etc.).

Cuadro 3 Salarios reales y empleo en el programa del MEF 2007 – 2008

Variaciones porcentuales	2007	2008
Índice Medio de Salarios	6.1	4.0
Índice de Salarios del Sector Público	6.0	4.5
Índice de Salarios del Sector Privado	6.1	3.6
Número de ocupados	2.4	1.3

Cuadro 4 Variaciones porcentuales del salario real con relación a junio de 2004

Mes	IMS	IMS Privado	IMS Público
Junio 2005	4.1	3.0	6.4
Diciembre 2005	7.6	6.7	9.1
Junio 2006	9.4	8.4	11.4
Diciembre 2006	11.5	11.9	11.0
Diciembre 2007* (máximo pautas)	15.9	14.7	18.5

Fuente: INE *Proyectado con cifras de MEF -BCU

En diciembre de 2006 de acuerdo a las pautas el salario real privado debería ubicarse, entre 1 % y 1.5% por encima del nivel de junio y el aumento fue de 3.2%, es decir, más del doble. El resultado será aún mayor en enero ya que una parte de los aumentos negociados todavía no tenían vigencia en diciembre; se agregará el nuevo aumento semestral, ahora sí obligatorio para toda la actividad privada así como el del sector público para todo el año. Estos resultados se explican principalmente por aumentos de los mínimos por Consejo en porcentajes superiores a las pautas, la redefinición de categorías en algunos Consejos y la incorporación de ingresos no salariales (por ejemplo, prima por presentismo); operan una sola vez en los 18 meses por lo que se puede esperar que en el transcurso de 2007 los aumentos de salarios reales se aproximen a los establecidos en las pautas. A partir del aumento de enero se registrará una reducción en el transcurso del primer semestre de 2007, un nuevo aumento en julio y el descenso durante los meses siguientes hasta diciembre.

La facultad del Ministerio de Economía y Finanzas para fijar salarios resulta de un decreto del gobierno de Pacheco Areco, ratificado por un Decreto – Ley de la dictadura. La definición de las pautas aplicando un enfoque macroeconómico a una problemática microeconómica tiene tres limitaciones principales:

a) la diversidad de capacidad de pago de las actividades de cada Consejo se tornó irrelevante y como consecuencia se deprimieron los salarios de algunas categorías de algunos Consejos que podrían haber recibido mayores aumentos. Por ejemplo, en actividades que producen bienes o servicios de exportación, con precios internacionales

y/o volúmenes exportados por encima de los promedios históricos. Tampoco se respetan los criterios de la ley de creación de los Consejos que requería tener en cuenta las condiciones económicas del país, el poder adquisitivo de la moneda y el “rendimiento” o más precisamente la capacidad de pago de los diversos grupos y subgrupos. La posibilidad de lograr una “excepción” según el criterio del MEF no generó la certidumbre necesaria para la negociación.

b) la expresión “Estos salarios mínimos por categoría o por sector, deberán responder a los valores mínimos imperantes en el mercado” incluida en las pautas para 2005 – 2006 nunca se había utilizado. Contradice el artículo 1° de la ley de 1943 que establece que “El salario mínimo es aquel que se considera necesario, en relación a las condiciones económicas que imperan en el lugar, para asegurar al trabajador un nivel de vida suficiente, a fin de proveer a la satisfacción de sus necesidades físicas, intelectuales y morales.”

El concepto no tiene sustento en ninguna teoría y legitima la evasión considerando exclusivamente los salarios que figuran en las planillas de trabajo así como los resultantes de prácticas antisindicales. En el futuro las empresas que pagan más podrán despedir trabajadores y hacer las nuevas contrataciones por el nuevo mínimo. Como enseñó la economía clásica, el principal estímulo para la inversión son los salarios altos y no los salarios bajos, de modo que detendrán sus inversiones si no precisan incorporar tecnología para reducir el costo de mano de obra por unidad de producto.

c) Al cabo de 18 meses de aplicación de las pautas, el aumento del salario real para el sector privado fue más del doble de lo que se proponía, a pesar de que cada convenio fue auditado por el MEF. Se pueden extraer por lo menos dos conclusiones.

i) El modelo macroeconómico del MEF tiene errores, ya que el aumento de salarios que duplicó las pautas fue compatible con las metas de estabilización de precios y de superávit fiscal primario; ii) El modelo tiene un sesgo contra los trabajadores asalariados, en la medida que de acuerdo a las pautas el ingreso de los trabajadores sería un 6% menor.

3.5 La reducción de la pobreza y la indigencia

La pobreza y la indigencia son fenómenos multidimensionales, que generan una cultura, un sistema de valores, una forma de vida y derivan con frecuencia en la exclusión económica, social y política. Aquí nos limitamos a un indicador económico que, según los ingresos de las familias y las personas que las integran, considera indigentes a aquellos que no tienen lo suficiente para comprar los alimentos que precisan y pobres aquellos con un ingreso insuficiente para satisfacer algunas necesidades básicas además de la alimentación.

La reducción más importante del número de personas pobres o indigentes se produjo durante el segundo semestre de 2005 y continuó a menor ritmo durante el primer y el segundo semestre de 2006 (Cuadro 5), al cabo del cual hubieron 178.600 personas pobres (6.5 % del total) y 66.700 personas indigentes (2.4%) menos que un año atrás.

El aumento de los ingresos que permite a los hogares superar las líneas de indigencia o de pobreza puede originarse en que trabajan más personas del hogar o las mismas

personas ganan más, aumenta el número de transferencias que reciben o aumenta el monto de las transferencias.

Cuadro 5 Personas pobres o indigentes

Como porcentaje del total de población en localidades de 5.000 habitantes o más

Años seleccionados	Personas pobres		Personas indigentes	
	%	Miles	%	Miles
2000	17.8	494.4	1.3	36.1
2001	18.8	523.7	1.3	36.2
2002	24.3	677.1	2.0	55.7
2003	31.3	871.1	3.0	83.5
2004	31.9	887.6	3.9	108.5
2005	29.2	818.4	3.4	97.5
2006	25.2	704.6	1.7	46.1
2005 1er semestre	30.8	857.2	3.8	105.8
2005 2o semestre	28.0	779.5	3.2	89.1
2006 1er semestre	26.2	730.5	1.9	53.0
2006 2o semestre	24.3	678.6	1.4	39.1

Fuente: Encuesta de Hogares, Proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística y amarane y Vigorito (2007). Metodología 2002.

Los ingresos de los trabajadores por cuenta propia sin local, los menores entre todas las categorías, se redujeron durante 2005. Por lo tanto las explicaciones de los aumentos de ingresos que permitieron reducir la indigencia y la pobreza deben buscarse en los salarios, las pasividades y las transferencias.

El incremento del Salario Mínimo Nacional (SMN), del Salario Mínimo del Servicio Doméstico (SMSD) y de los mínimos por Consejo de Salarios durante el segundo semestre de 2005, fueron las principales variables que explican la reducción de la pobreza. Durante el segundo semestre de 2005 el SMN aumentó 22% y el SMSD un 23.3%. Durante el primer semestre de 2006, ambos aumentaron sólo 4.7% y a partir de de julio un 20%, por lo que la reducción de la pobreza en cada semestre de 2006 fue menor que en segundo de 2005 (Cuadro 5). En 2006 los salarios fueron la principal fuente de ingresos para los hogares de los deciles 4 a 7, para los que representan el 48.7% del total de ingresos (Amarante y Vigorito 2007) y son el 45.6% para los deciles 3 y 8.

Los mínimos por categoría establecidos en lo Consejos de Salarios a partir del 1º de julio de 2005 significaron aumentos muy importantes y superiores a las pautas para los salarios más bajos. Por ejemplo en la industria frigorífica y en la textil, las remuneraciones mínimas por hora iban de \$ 10 a \$ 40 según la empresa y se fijó entre \$18 y 19; para los choferes de semirremolques los jornales iban de \$100 a \$450 y se fijó un mínimo de \$180. A partir de la segunda ronda de los Consejos se aplican porcentajes de aumentos sobre los mínimos por categoría fijados en la primera ronda, con algunas excepciones, por lo tanto el impacto en el aumento de los salarios será mucho menor.

Luego de varios años de caída la pasividad real aumentó desde el segundo semestre de 2005 y durante primero de 2006 algo más de un 6%. Son un resultado de los aumentos de salarios ya que por la reforma constitucional de 1991 aumentan de acuerdo al Índice

Medio de Salarios. Además las jubilaciones más bajas, a las que se sumaron las pensiones en 2006, tuvieron aumentos adicionales.

La reducción de la indigencia acompañó el aumento de la cobertura del PANES, ya que el Ingreso Ciudadano comenzó a pagarse en mayo de 2005 a un número de personas que fue aumentando y su impacto se percibe claramente en los dos semestres siguientes, de modo que en el segundo semestre de 2006 es un 63% menor que en el primero de 2005.

La memoria de 2006 del MIDES establece que el PANES se dirige a los indigentes y a la situación de extrema pobreza, no sólo por sus bajos ingresos sino también para superar la exclusión: “que no sólo se determina por la carencia de ingresos económicos sino por los procesos asociados de exclusión social: imposibilidad de acceso -por múltiples factores- a servicios sociales en áreas claves: salud, seguridad social, educación, hábitat saludable, falta de oportunidades y en los núcleos de mayor vulnerabilidad, estar expuestos a situaciones críticas y de alto riesgo, como llegar al límite de vivir en la calle, en climas de alta violencia familiar y vecinal, maltrato, abuso, entre otros.” Con relación al Ingreso Ciudadano se informa que “A diciembre de 2006, 76.000 hogares cobran el Ingreso Ciudadano, lo que representan aproximadamente 327.000 personas de las cuales el 59% son menores de 18 años y el 27% está constituido por desempleados formales que buscan trabajo. A partir de noviembre de 2006 y como fruto de la mejora de las condiciones de vida, se ha dado una tendencia descendiente de hogares perceptores de esta prestación.”

El objetivo explícito del Ingreso Ciudadano era mejorar los ingresos del 20% más pobre de la población. La transferencia aumentó el ingreso promedio de los miembros de los hogares en \$280 y para superar la línea de indigencia se precisaban \$230, lo permitió a la mayor parte de estos hogares salir de la indigencia. Como ingresos generados por el PANES para los hogares más pobres se agregan: a) el Plan Nacional de Alimentación que comprendió a 60.000 hogares durante 2006, con canastas de alimentos o la Tarjeta para compras de alimentos (de \$300 a \$800 mensuales según la composición de la familia); b) algo más de diez mil empleos en los programas “Trabajo por Uruguay”, “Proyectos de Opción Productiva” y “Fondo de Iniciativas Locales”. En 2006, para el grupo objetivo del Ingreso Ciudadano, este fue el 7.9% del total de ingresos del 10% de los hogares más pobres y el 3.7% de los hogares del segundo decil. Percibir este nuevo ingreso representó un incremento de 9.6% y de 3.8% respectivamente, y a una gran parte les permitió superar la línea de indigencia. Se sumaron las asignaciones familiares pagadas por el BPS fueron el 5.7 % y 3.2% respectivamente del total de los ingresos de estos hogares, así como otro grupo de transferencias heterogéneas (Amarante y Vigorito 2007)³².

Los cambios en el número de personas pobres no es un resultado directo del cambio en el número de personas ocupadas, de modo que no se puede esperar que si hay más personas trabajando habrá menos personas pobres y viceversa. En primer lugar es necesario analizar la calidad de los empleos que se generan, ya que si los nuevos trabajadores:

a) están subempleados y por lo tanto trabajan menos de 40 horas semanales, su ingreso será menor al mínimo legal para una duración normal del trabajo.

³² La información procesada por Amarante y Vigorito no permitió desagregar los diversos tipos de transferencias, como por ejemplo las canastas de alimentos o las remesas del exterior.

- b) no están registrados en el BPS, por no estar “en planilla” o porque la empresa no está registrada, la situación permite no pagar los salarios mínimos obligatorios
- c) tienen empleos de baja productividad y bajos ingresos como los trb ajadores por cuenta propia sin local.

Los impactos del aumento del número de personas ocupadas sobre la reducción de la pobreza y de la indigencia fueron menores a los de los aumentos de ingresos, y se pueden destacar los siguientes momentos que ilustran esta afirmación, desde el explosivo aumento desde 2002 hasta la reciente reducción:

- a) el número de ocupados se redujo desde 1999 y la pobreza aumentó un 13.1% en 2002 y 2003 con la caída de los salarios y las pasividades.
- b) en 2004 se crearon 60.000 nuevos empleos, los salarios no aumentaron y no se modificó el porcentaje de población indigente o pobre;
- c) entre 2002 y 2006 el PBI creció 29.8% y se crearon 100.000 nuevos empleos; en 2005 se creó la tercera parte de empleos que durante el año anterior pero aumentaron los ingresos más bajos y la situación comenzó a mejorar.
- d) en el segundo semestre de 2005 la pobreza se redujo un 2.8%, y en los doce meses siguientes un 3.7%. La mayor reducción de los tres primeros semestres del nuevo gobierno se observa en el segundo semestre de 2005 con el cambio de la política salarial y en particular, los aumentos de los salarios mínimos en cada Consejo.
- e) la tasa de empleo de los indigentes aumentó 2% en el segundo semestre de 2005 con relación al primer semestre del mismo año, lo que significa que aproximadamente 1.000 personas tuvieron un nuevo ingreso por trabajo, pero resultó insuficiente para salir de la indigencia. Cabe preguntarse además que parte del aumento del empleo resulta de los programas de empleo transitorio implementados por el MIDES.
- f) durante 2006 trabajaron más personas que en 1998 – 2001 y sin embargo, el número de personas pobres es superior. Durante 2006, con un máximo de personas ocupadas, el porcentaje de personas pobres es similar al de 2002, con el mínimo de personas ocupadas del período.
- g) El porcentaje de personas indigentes en cambio se redujo a menos de la mitad desde el primer semestre de 2005 al segundo de 2006, fenómeno paralelo al aumento de las transferencias como las del PANES, el aumento de los salarios mínimos nacional y del servicio doméstico, y de las pasividades por su indexación a los salarios y en mayor medida las pasividades menores que tuvieron aumentos mayores.

Se concluye que no es suficiente con acceder a empleos para que las familias pobres salgan de la pobreza. Es necesario mejorar los ingresos de los hogares mediante mayores salarios, pasividades y transferencias.

Hay dos limitaciones que hacen muy difícil que trabajen más personas en las familias pobres o indigentes. En primer lugar, las familias uruguayas promedio tienen tres integrantes de los cuales dos tienen ingresos, mientras que las familias pobres o indigentes tienen entre cuatro y seis integrantes de los cuales dos tienen ingresos y dos o tres son menores de 18 años. En segundo lugar, los miembros de estas familias tienen menores probabilidades de acceder a un empleo por su nivel educativo así como por la exclusión y la discriminación. Se ha señalado que el 40% de los ocupados accedieron al empleo por intermedio de familiares o amigos y el porcentaje es mayor para los trabajadores de menor nivel educativo (Arim y Salas 2007).

Se debería promover la mayor capacitación de los menores de 18 años, generar un ingreso para las familias con becas y combatir la discriminación. El programa “Aulas comunitarias” así como las becas para cursos en instituciones privadas de capacitación implementado por el MIDES desde principio de 2007 apuntan en esta dirección, pero sería necesario sustituir el ingreso que se deja de percibir para interesar a un mayor número de jóvenes.

Cuando se observa que una parte muy importante de los niños uruguayos integran hogares pobres y se hace referencia al fenómeno como “infantilización de la pobreza” es necesario tener en cuenta que la situación se puede explicar porque los niños nacen en hogares pobres o porque el nacimiento de un niño sumerge al hogar en la pobreza.

Por ejemplo, una pareja que tenía un ingreso en torno a los \$ 12.000 mensuales a fines de 2006 estaban por encima de la línea de pobreza. Si en el transcurso de 2007 tuvieran un hijo, sin cambiar de trabajo, los aumentos de salarios de acuerdo a las pautas y la asignación familiar serían insuficientes para mantener a la familia por encima de la línea de pobreza, y serían tres personas pobres. Esta relación se puede formular en general diciendo que una familia de N integrantes no serán pobres si los ingresos por integrante son superiores a la línea de pobreza (Y/N mayor que LP). Si nace un hijo serán $N + 1$ personas pobres si el ingreso de la familia no es igual o mayor a $[Y/(N + 1) + AF - LP]$ siendo Y el ingreso del hogar, AF el monto de la asignación familiar y LP la línea de pobreza.

En otros términos, el nacimiento de un niño en una familia de bajos ingresos puede transformar en pobres a todos los integrantes de la familia si sus ingresos por integrante no aumentan más que la línea de pobreza deduciendo la asignación familiar.

3.6 El nivel y la calidad del empleo

Durante los últimos tres años el empleo mejoró en tres aspectos, trabajaron más personas, hubieron menos desocupados y se precisó menos tiempo para encontrar trabajo. En 2006 el número de personas trabajando es el máximo que conoce el país, un millón ciento setenta y cinco mil en localidades de 5.000 habitantes o más (Cuadro A.2).

Se encienden sin embargo dos luces amarillas. En los últimos tres años el PBI creció un 30% y el número de personas ocupadas un 11%, se precisa que la economía crezca cada vez más para generar nuevos empleos. Segundo, el desempleo no es el único problema y es necesario considerar la situación de los subempleados y el trabajo en negro, que retrocedieron muy lentamente. Si en 2007 el PBI crece de acuerdo a lo previsto, más de medio millón de personas continuarán afectadas por los problemas de empleo.

Los pronósticos del MEF para 2007 y 2008 son de una menor tasa de crecimiento del PBI que en los tres años anteriores. Con menor crecimiento, la creación de puestos de trabajo también será cada vez menor y la reducción del desempleo más lenta.

En 2004 se inició la recuperación del nivel de empleo con un aumento de 56.800 personas ocupadas (Cuadro A.2). Los sectores que generaron más puestos fueron la industria manufacturera, el comercio, restaurantes y hoteles y la actividad agropecuaria. Durante los dos años siguientes se crearon otros setenta y cinco mil empleos y se pueden esperar veinticinco mil puestos durante el 2007 (Cuadro 6). A los sectores que

generaron más puestos durante el año anterior se suman la construcción y la intermediación financiera.

El excepcional crecimiento del PBI no se reflejó en un aumento paralelo del empleo como resultado de los cambios en la composición sectorial y tecnológica. En algunos sectores intensivos en el uso de mano de obra, la actividad es inferior a la previa a la crisis. Además, las empresas que sobrevivieron realizaron ajustes de personal, en sus líneas de producción o inversiones ahorradoras de mano de obra, de modo que actualmente producen más con menos trabajadores.

El Instituto Nacional de Estadística considera Población en Edad de Trabajar (PET) a las personas de 14 años y más y Población Económicamente Activa (PEA) a la parte de la PET que esta ocupada o busca trabajo. En 2006 la tasa de actividad, que es el cociente entre la PEA y la PET, superó la de 1998 situándose en 60.9% de la PET, lo que significa un número sin precedentes de personas que quieren trabajar (Cuadro A.2).

La tasa de desempleo alcanzó un máximo en 2003 y se redujo durante los tres años siguientes. En 2006 una tasa menor sobre una población activa creciente, dio como resultado una reducción muy pequeña en el número de personas desempleadas (Cuadro 6). La duración media del desempleo, es decir el tiempo que se requiere para encontrar un trabajo, en 2004 fue de 17 semanas y se redujo en los años siguientes a 12 semanas promedio. Al mismo tiempo un 30% de las personas desempleadas perdieron su empleo hace más de un año.

Para estimar el “desempleo equivalente” (Cuadro 6) se convierte el número de personas subempleadas en desempleadas o plenamente empleadas, de acuerdo a la relación entre las horas que trabajaron y la duración normal del trabajo, que en Uruguay es de 40 horas semanales. Por ejemplo, si hay dos personas subempleadas que trabajan 20 horas semanales cada una, es como si hubiera un ocupado que trabaja las cuarenta horas y un desempleado que no trabaja nada. Sumado a los desempleados se calcula la “subutilización total”, una estimación de los requerimientos totales de puestos de trabajo para alcanzar un desempleo cero. Son indicadores que no tienen en cuenta los aspectos cualitativos pero contribuyen a dar una idea de la magnitud del problema, más exacta que la tasa de desempleo. Durante 2005 aumentó el subempleo, se redujeron las horas promedio trabajadas por los subempleados y como resultado final, aumentó la subutilización total a pesar del menor número de personas desempleadas. Hubieron más personas ocupadas, pero que en promedio trabajaron menos horas que durante el año anterior, a pesar de aspirar a trabajar más horas. La situación comenzó a mejorar en 2006 y se espera una nueva mejora en 2007, principalmente por el menor número de desempleados.

Cuadro 6 Problemas de empleo

Miles de personas en localidades de 5.000 habitantes y más

Años	Ocupados	Desocupados	Subempleados	Subemp No Reg	No Registrados	Total con problemas	Desempleo Equivalente	Subt. total
2004	1098.9	165.3	44.0	128.7	316.5	489.2	75.9	241.2
2005	1114.4	154.9	52.4	138.3	294.5	485.2	96.5	251.4
2006*	1174.4	151.4	48.2	111.6	298.3	458.1	79.5	230.7
2007*	1200.2	129.6	s.i.	s.i.	s.i.	444.1	s.i.	s.i.

Fuente: 2004 y 2005 ECH. *Estimación propia.

Se consideran empleos con restricciones o de mala calidad a los de las personas ocupadas que están subempleadas o que no están registradas en la seguridad social. A partir del año 2001 el INE considera que “son subempleadas las personas con trabajo, que trabajan menos de 40 horas semanales y desean y están disponibles para trabajar más horas”. Se considera “trabajador no registrado” a los trabajadores sin cobertura de la seguridad social, “toda aquella persona ocupada que declara no tener derecho a jubilación en el trabajo que desarrolla” (ver página Web del INE).

En los últimos años se surge el concepto de “trabajo decente” cuando se cumplen un conjunto de requisitos. “El empleo debe poder elegirse libremente y proporcionar ingresos suficientes para satisfacer las necesidades económicas y familiares básicas. Deben respetarse los derechos y la representación, debe proporcionarse una seguridad básica a través de una u otra forma de protección social, y deben garantizarse las condiciones laborales adecuadas.” (Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización 2004 69:70). Se ha trabajado en el desarrollo del concepto (Ghai 2003), en su medida con indicadores estadísticos (Anker *et al.* 2003) así como el papel de las políticas de desarrollo de modo que “no sólo se creen puestos de trabajo sino puestos de trabajo de calidad aceptable” (Fields 2003:266).

En el Uruguay desde 1999 hasta 2004 aumentó el empleo de mala calidad por la reducción de la cobertura de la seguridad social y la caída de los ingresos. En 2005 el porcentaje de empleos de mala calidad en el total de ocupados se redujo pero el número de personas se mantuvo casi sin cambios por el aumento del total de ocupados.

Las trabajadoras del servicio doméstico y los trabajadores por cuenta propia sin local presentan los mayores problemas de calidad del empleo, por el alto porcentaje sin cobertura de la seguridad social y los bajos niveles de ingresos. Entre los ocupados, la mayor parte de las personas pobres son asalariados privados no registrados y los trabajadores por cuenta propia constituyen el grupo más importante entre las personas indigentes.

Los trabajadores por cuenta propia sin local son algo más de noventa mil, el 90% no registrado y el 40% subempleado; representan casi el 40% de los trabajadores indigentes, principalmente en el comercio y la construcción. En el servicio doméstico en 2005, 18.000 personas más accedieron a cobertura de la seguridad social y se redujo a 72.000 trabajadoras sin cobertura; en su mayor parte estaban subempleadas y su ingreso por hora es tan bajo como el de los trabajadores por cuenta propia sin local (Notaro, Alonso y Perazzo 2006 a)

El aumento del número de cotizantes privados al BPS comenzó en 2004 y se aceleró notoriamente durante 2005- 2006. Resultó del funcionamiento de los Consejos de Salarios así como a los controles del BPS, el MTSS, la Dirección General Impositiva y la Dirección Nacional de Aduanas así como a la coordinación entre estos organismos. Tuvo una notoria reducción en el servicio doméstico, en la construcción y el comercio, aunque sigue siendo importante (Cuadro 6).

Además de la excelente información que genera el Instituto Nacional de Estadística, hay algunos hechos que corroboran la importancia de los problemas de empleo. En cada oportunidad que una institución pública convoca a un concurso para proveer vacantes el número de interesados supera en muchas veces el número de puestos. El llamado de la Intendencia Municipal de Montevideo fue el más impactante. Se ofrecían 300 puestos para obreros y 200 administrativos, para menores de 35 años y un cupo para personas hasta 45 años de edad. Se presentaron casi 200.000 aspirantes, de los cuales 142.000

para los cargos de obreros y 45.200 para los administrativos. Los aspirantes son ocupados que querían cambiar de trabajo, desempleados y aún inactivos que no estaban buscando trabajo pero el llamado los interesó.

Otra situación que golpea es la de los clasificadores. La Intendencia Municipal de Montevideo tenía registrados 9.361 a fines de 2006, momento en el que se realizó un nuevo censo. Se puede estimar un número un poco mayor por los no registrados y un número similar en el interior del país, con lo que se llegaría a un 3% del total de personas ocupadas. Cabe señalar que la actividad que desempeñan es socialmente útil y que el MIDES implementó un programa para mejorar sus condiciones de trabajo y de vida. Un tercer indicador mostraría que la emigración continúa y en una estimación preliminar se podría ubicar en torno a las 15.000 personas durante 2006. Se puede interpretar en parte como reflejo de la insatisfacción por las oportunidades de empleo y los niveles de ingreso a los que se puede acceder. Sin desconocer otros componentes como el efecto de atracción que tiene la emigración exitosa de una parte de la familia en los años previos.

4. Hacia una estrategia de inclusión

Se pueden destacar como logros del nuevo gobierno la disminución del número de personas pobres e indigentes, que se había duplicado entre 2000 y 2004; el aumento del número de personas ocupadas así como el comienzo de la recuperación del poder adquisitivo de salarios y pasividades. En siguiente Cuadro que incluye los principales indicadores ya analizados se puede apreciar la magnitud de los cambios

Cuadro 7 **Indicadores sociales seleccionados**

Indicadores (miles de personas)	2004	2006*
Desocupados	165.3	151.4
Empleos de mala calidad	489.2	458.1
Subutilización total	241.2	230.7
Pobres	887.6	704.6
Indigentes	108.5	46.1

Fuente: ECH y proyecciones de población del INE. *Estimación propia

Como se ha visto los niveles de actividad y de empleo superaron los previos a la crisis, pero los salarios y la participación de la masa salarial en el YNBD son muy inferiores, mientras que la pobreza y la indigencia son muy superiores. Este conjunto de indicadores muestra que no se está procesando una redistribución del ingreso.

Cabe agregar en una lista de problemas pendientes a principios de 2007 que requiere respuestas de las políticas, que 200.000 personas viven en asentamientos (INE 2007) y que el 20% de los jóvenes de 15 a 17 años de las familias más pobres no estudian, no trabajan ni buscan trabajo (ANEP 2006: 34)

La problemática trasciende al mercado de trabajo, no es sólo ni principalmente un problema de empleo. El problema que exige ser reconocido como prioritario y requiere un abordaje coordinado de las políticas es la inclusión. Desde 1999 con la crisis aumentó el desempleo así como su duración, lo que sumió en la pobreza y empujó a los asentamientos a una parte creciente de la población. Para la mayor parte de este grupo de personas se cortaron los vínculos con el resto de la sociedad, que para los adultos lo constituye principalmente el trabajo, para los niños y los jóvenes el sistema educativo, y para todos el barrio.

La revisión de la experiencia del país de los últimos veinte años dejó tres enseñanzas. En primer lugar, no hay recetas para resolver los problemas sociales; se trata de analizar, priorizar, experimentar, evaluar y rediseñar la estrategia y las políticas para lograr mejores resultados. En segundo lugar, los problemas no se resolvieron por la acción de los mercados; la aparente opción Estado o mercado admite un tercer camino, la mayor participación social en la gestión de las políticas, por la acción concertada de actores públicos y privados, políticos y sociales. Por último, se requieren cambios de enfoque, incorporando los objetivos sociales en la estrategia de crecimiento y creando las instituciones aptas para responder a las nuevas exigencias.

4.1 Estrategia y política macroeconómica

Como se ha visto (en 2), la política económica es en primer término, política, y por lo tanto resulta de una ética y de relaciones de poder, de las que se derivan la elección de prioridades y la asignación de recursos. La política económica tiene metas anuales como la inflación o el déficit fiscal con una instrumentación para lograrlas; la política social en cambio es predominantemente un resultado de la anterior.

Es posible cambiar el enfoque y no tomar la política macroeconómica como un dato que condiciona toda la actividad del gobierno. Fijar metas anuales y un programa de mediano plazo de reducción de la exclusión, la pobreza y la indigencia; de aumentos de salarios y en el nivel y la calidad del empleo; utilizar los instrumentos en función de dichas metas; compatibilizar con las metas macroeconómicas y asignar los recursos necesarios.

Las proyecciones de ingresos y gastos públicos del Ministerio de Economía y Finanzas tienen como meta alcanzar un superávit fiscal primario de 3.8% en 2008. Es posible fijar una meta un 2% de superávit fiscal primario y dejar otro 1.8%, aproximadamente 400 millones de dólares, para aumentar el gasto público. Para compensar el menor superávit fiscal y un mayor déficit fiscal global, se requiere aumentar la colocación de valores públicos por el mismo monto.

Una segunda posibilidad emitir aproximadamente por un 3% del PBI, unos 600 millones de dólares de valores públicos para financiar inversión pública. La deuda externa bruta del sector público era el 77.4% del PBI en 2004, se redujo a 60.6% en 2005 y a 48.2% en 2006 (Área de Coyuntura del Instituto de Economía – *Informe de Coyuntura. Uruguay 2006 – 2007* página 217).

Durante 2007 si el PBI crece de acuerdo a lo previsto algo más del 5% y la deuda aumenta para financiar el déficit fiscal consolidado próximo al 1%, la relación deuda – PBI bajará al 44% aproximadamente, sin considerar el efecto del atraso cambiario. De modo que es posible aumentar la emisión de valores públicos y al mismo tiempo, reducir moderadamente la relación deuda – PBI.

De acuerdo a la experiencia reciente, el país puede colocar deuda pública externa en dólares a 10 años al 7.0% o 7.5%. De modo que cada 100 millones que coloca, tiene un costo de intereses de 7 o 7.5 millones por año. Si se emiten valores por 100 o 200 millones de dólares, del aumento del gasto en la rendición de cuentas se podrían asignar entre 7.5 y 15 millones de dólares para pagar intereses, para reducir los problemas de financiación. Desde otro punto de vista, si el MEF estuviera dispuesto a aceptar un aumento del gasto de 7.5 a 15 millones de dólares, se podrían usar para pagar intereses de una emisión de 100 o 200 millones de dólares para gastar en el 2008.

Las condiciones internacionales, por la gran liquidez y las bajas tasas, son propicias para colocar deuda pública de largo plazo a bajo costo, a lo que en el Uruguay se agrega el pronunciado descenso del riesgo país. Argentina por ejemplo, colocó valores públicos por 750 millones de dólares a diez años con una tasa del 8.44%. Hubo sobreofertas y los principales compradores fueron el Deutsche Bank con el 28% del total y Merrill Lynch con el 9%. (Diario Página 12 de Buenos Aires, 11/05/07).

Durante el 2006 el MEF proyectaba un déficit del sector público consolidado del 0.9% del PBI y fue de 0.6%, con un superávit fiscal primario del 3.7% del PBI. “El déficit fiscal se financió mayormente a través de la emisión de títulos de deuda pública (13% PBI), que a su vez se utilizaron para amortizar préstamos con organismos multilaterales de crédito (11% PBI).” (op.cit. p.127 - 128).

Los instrumentos financieros que se utilizan para alcanzar las metas macroeconómicas acordadas con el FMI o las reformas estructurales acordadas con el Banco Mundial, se podrían utilizar para acelerar la mejora de la situación social.

4.2 Un enfoque multidimensional

La crisis social, la exclusión y la profunda fractura de la sociedad no se han valorado en toda su dimensión. Si bien la convocatoria de los Consejos de Salarios contribuyó a reducir la pobreza y la acción del MIDES redujo la indigencia, los resultados son insuficientes teniendo en cuenta la magnitud y la importancia del problema, así como el contexto de acelerado crecimiento.

Se estimó que los hogares pobres estaban, en promedio, un 10% por debajo de la línea de pobreza en 2005 y un 8% en 2006 (Amarante y Vigorito 2007). Superar esta situación requiere entre \$ 300 y \$350 mensuales para cada uno de los 705.000 pobres, aproximadamente diez millones de dólares mensuales. En parte deberían ser aumentos de los salarios mínimos y en parte transferencias para niños, jóvenes y pasivos. En el Plan de Equidad en elaboración habría por lo menos dos líneas que apuntan en esta dirección, las transferencias de ingresos para las familias pobres o indigentes con niños o jóvenes que asisten a instituciones de enseñanza así como para las personas mayores de setenta años sin ingresos³³.

Hasta aquí nos limitamos a la dimensión económica que se mide por un nivel de ingresos. Pero son fenómenos multidimensionales, que generan una cultura, un sistema de valores, una forma de vida y derivan con frecuencia en la exclusión económica, social y política. Uno de sus componentes es la cultura “plancha” que incluye el orgullo de ser delincuente y que se expresaba en el grito “vamo arriba nosotros los chorro” en la película Aparte dirigida por Mario Handler. Se retroalimenta con la deserción de las instituciones educativas, comprende a la mayor parte de los jóvenes que no estudian ni buscan trabajo, genera ingresos en el tráfico y placer en el consumo de drogas ilegales como la pasta base.

Se requiere un abordaje coordinado de diversas políticas que tengan como objetivo la inclusión, restableciendo los vínculos a través del trabajo, del sistema educativo y del barrio. Creando condiciones para la participación social, política y cultural, y por las mismas, la recuperación de la autoestima.

Estos cambios dependerán, en primer lugar, de que el MIDES tenga éxito en su Programa Estratégico así como en el Plan de Equidad que sustituirá al PANES a fines de 2007 y debería tener una financiación adecuada para transferir los ingresos necesarios así como para las múltiples actividades de inclusión en curso. El Ingreso

³³ En diciembre de 2006 la línea de pobreza se ubicaba en \$4.296 en Montevideo y \$ 2.689 en el Interior; la línea de indigencia en \$1.252 y \$ 951 respectivamente (ver página Web del INE)

Ciudadano indujo actividades de inclusión como los compromisos de asistencia de niños y jóvenes a las instituciones educativas, así como la participación de los adultos en actividades comunitarias.

A principios de 2007 se destacan programas como la alfabetización de personas de mayor edad, el de “Aulas Comunitarias” coordinado con ANEP para facilitar la transición de jóvenes hacia la enseñanza secundaria o las becas para formación en instituciones privadas. Posteriormente a su evaluación y ajuste se requerirán más recursos para que pasen de tener un carácter experimental a cubrir a toda la población objetivo (www.mides.gub.uy – Archivo de Documentos – Memoria Anual). Para generar mejores condiciones de éxito las personas que participan de estas actividades deberían tener un ingreso condicionado a los resultados educativos.

La inversión no resuelve la exclusión, porque los nuevos empleos serán ocupados en su mayor parte por jóvenes de buen nivel educativo mientras que los cesantes de mayor edad, menor nivel educativo y más tiempo como desempleados, tienen una baja probabilidad de reinsertarse. Es necesario diseñar una estrategia focalizada en los barrios en que se concentra la pobreza, con participación de los excluidos en actividades integradoras. En esta línea de acción se registran resultados positivos derivados de la acción del MIDES; se requiere multiplicar las experiencias y comprometer a otras instituciones públicas y actores privados.

Para sostener la inclusión social en el largo plazo es imprescindible aumentar la inversión en educación, en locales y en equipamiento que permitan aumentar la permanencia de los alumnos y una diversificación de sus actividades, en remuneraciones y capacitación de los docentes, en actividades deportivas o culturales que estimulen el desarrollo integral. Sólo si el sistema educativo convoca, retiene y forma a niños y jóvenes se logrará construir una sociedad integrada y transitar hacia el Uruguay democrático, social y productivo. La alternativa de aumento de las penas, policías y carceleros profundizará la fractura social y prolongará la guerra civil no declarada de los excluidos contra la sociedad excluyente.

El INE (2007) identificó 676 asentamientos irregulares en todo el país (412 en Montevideo) en los que viven 196 mil personas. En el año 2006 se estimó que el 27.6% de las viviendas tenía “problemas graves, o aquella que presenta muros agrietados, o que se inunda cuando llueve, o presenta peligro de derrumbe.” (INE 2006 b 22:24). Se debería fortalecer los programas de vivienda, ya que el componente del PANES de “Mejora del habitat” así como los programas el MVOTMA tienen una baja cobertura. También deberían fortalecerse los programas de vivienda, ya que el componente del PANES de “Mejora del habitat” tiene 192 obras en curso y 31 terminadas a fines de 2006; el MVOTMA entregó 1.906 viviendas en 2006, tiene en ejecución 6.920 y aprobó 1.486 cooperativas (ver www.presidencia.gub.uy – Documentos – Memorias Anuales – Año 2006). Algunas interrogantes previas son ¿consolidar los asentamientos, repoblar las zonas vacías de Montevideo, generar opciones para los que quieran volver al campo o una mezcla de estas alternativas? ¿Cuál es el papel de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua? ¿es necesaria una política de tierras, asesoramiento y crédito para reinstalar productores rurales?

Algunas interrogantes previas son ¿consolidar los asentamientos, repoblar las zonas vacías de Montevideo, generar opciones para los que quieran volver al campo o una

mezcla de estas alternativas? En mejorar la situación de los asentamientos trabaja el PIAI gestionado por el MVOTMA que invirtió casi 50 millones de dólares y tenía a principio de 2007 algo más de 31 millones (fondos del BID). En la segunda línea se firmó un convenio en abril de 2007 entre el Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo³⁴, la IMM y el MVOTMA; el Ministerio aportará préstamos o subsidios y la Intendencia aportará tierras o construcciones para reciclar. ¿Cuál es el papel de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua? ¿es necesaria una política de tierras, asesoramiento y crédito para reinstalar productores rurales?

4.3 La política de salarios

Es un componente, importante pero no único, del sistema de relaciones laborales y por lo tanto su reformulación debe analizarse en este contexto (Notaro 2005 136:142). El Ministro Bonomi ha destacado como prioridad para el año 2007 la presentación de proyectos de leyes marco de la negociación colectiva y de modificación de la ley de Consejos de Salarios, que proporcionará dicho contexto. Aquí se presentan algunas propuestas con el objetivo de participar del debate en torno al nuevo sistema.

La política salarial vigente y su impacto en el aumento de las pasividades no son suficientes para lograr una importante reducción de la pobreza. Los menores de 18 años no deberían ser obligados a trabajar por la pobreza sino que por el contrario deberían recibir becas para estudiar. Por lo tanto, se requiere aumentar los ingresos más bajos: el salario mínimo nacional y del servicio doméstico, la jubilación mínima y la pensión a la vejez. La asignación familiar mejora el ingreso de las familias en proporción al número de integrantes menores de edad y es un instrumento óptimo para este objetivo.

Con una meta de inflación anual un 2% mayor a la actual se podría para aumentar un 6% más el salario real cada año. Este promedio podría resultar de aumentos mayores para los salarios más bajos y por este camino reducir más rápido el número de personas pobres. Al mismo tiempo se requiere indexar las transferencias hacia los hogares indigentes para que la mayor inflación no deteriore sus ingresos. En particular el aumento de los precios de los alimentos eleva el nivel de las líneas de indigencia de pobreza, y como consecuencia, el número de hogares que quedan por debajo de las líneas. La entrega de canastas que realiza el MIDES contrarresta este fenómeno y complementariamente, sería oportuno subsidiar algunos de los bienes y servicios que consumen las familias de menores ingresos.

El SMN y SMSD tendrían que fijarse en torno a la línea de pobreza y ajustar por IPC. Montos similares deberían fijarse como jubilaciones y pensiones mínimas. En todos los casos se percibirían si el beneficiario no tiene otros ingresos y si el hogar que integra tiene ingresos por miembro inferiores a la línea de pobreza.

Se requiere tener en cuenta la diversidad de capacidad de pago de las actividades de cada Consejo estableciendo tres niveles de negociación, nacional para fijar el Salario Mínimo con el objetivo de reducir la pobreza; sectorial con distintas pautas manteniendo la función de definir categorías y fijar los salarios mínimos para cada una; por empresa incorporando remuneraciones variables por encima de esos mínimos según

³⁴ Integrado por cámaras empresariales, organizaciones sindicales, cooperativas e instituciones académicas con el objetivo de desarrollar un proceso de planificación estratégica de la ciudad.

criterios negociados en cada una (Notaro 2005 199:166). De esta forma se podrá aumentar los salarios y reducir la conflictividad sin afectar la competitividad.

La nueva ley debería ratificar el artículo 1° de la ley de creación de los Consejos que establece que “El salario mínimo es aquel que se considera necesario, en relación a las condiciones económicas que imperan en el lugar, para asegurar al trabajador un nivel de vida suficiente, a fin de proveer a la satisfacción de sus necesidades físicas, intelectuales y morales.” Complementariamente, revisar el decreto del gobierno de Pacheco Areco, ratificado por un Decreto – Ley de la dictadura que faculta al Ministerio de Economía y Finanzas para fijar salarios.

De la misma ley se deberían retomar las elecciones con voto secreto con los registros del BPS como padrón, para elegir los representantes de los trabajadores y de las empresas en cada Consejo de Salarios. Los representantes sindicales han sido legitimados en la elección para el BPS, en la cual ninguna organización aspiró a competir con el PIT – CNT. Entre los empresarios en cambio, la lista que contaba con el apoyo de las Cámaras Nacional de Comercio y Servicios, así como de Industrias del Uruguay, fue derrotada. Este resultado pone en duda su representatividad.

4.4 La política de empleo

Las políticas de empleo son un componente, pero no el único, de una estrategia de inclusión y de reducción de la pobreza y la indigencia. En el marco de la globalización, la reestructura económica y la redefinición del rol del Estado, el país debe enfrentar el desafío de aumentar la competitividad de la economía y crear empleos de buena calidad simultáneamente.

Se pueden distinguir dos situaciones. Por una parte, personas de buen nivel educativo que acceden a los nuevos empleos sin dificultades. Por otra, personas que por diversas condicionantes no acceden a los nuevos empleos.

Como se ha visto (en 4.1) dentro de este segundo grupo la situación más compleja es la de las personas excluidas económica, social, política y culturalmente. Las políticas del MIDES se dirigen a superar esta situación, utilizando el empleo transitorio como instrumento de inclusión de los adultos combinado con otras acciones. Estas experiencias se deberían fortalecer dada la magnitud del problema y formar parte de una estrategia de inclusión que incluya la multiplicación de las instituciones educativas en los barrios que concentran el problema.

El bajo nivel de instrucción de los jóvenes desempleados requiere aumentar sus calificaciones para mejorar sus posibilidades de acceder a un empleo. Es necesario implementar una combinación de acciones para aumentar la retención en el sistema formal, promover el retorno al sistema o la formación en el trabajo. Se identifica también un grupo numeroso de desempleados de larga duración entre los que predominan las personas de mediana edad y bajo nivel educativo, en el Interior del país, mujeres de mediana edad que buscan trabajo por primera vez y cesantes de la industria manufacturera. Su reinserción requiere acciones específicas, identificando los requisitos para la empleabilidad, la eventual necesidad de transferencias de ingresos y rutas de inclusión complementarias del sistema educativo o el trabajo. (Notaro, J., Alonso, J. y Perazzo 2006 b).

Subsidiar la contratación de desempleados de larga duración no tiene altas probabilidades de éxito. Las políticas de base neoclásica que buscan reducir el costo de la mano de obra para aumentar el empleo, a través de salarios bajos, reducción de aportes a la seguridad social o subsidios, han sido experimentados, evaluados y descartados en los países de la Unión Europea. Además, la problemática de los desempleados de larga duración es compleja y podrían tener mayores probabilidades de éxito los programas de empleo transitorio del MIDES, como componentes de una estrategia más global de inclusión social. Finalmente, administrar y controlar el subsidio es de alta complejidad que sería digna de mejor uso.

En este período de acelerado crecimiento la política de empleo puede contribuir a la “empleabilidad”, a que no coexistan desempleados y vacantes por insuficiencias de información o desencuentros de calificaciones o geográficos. El sistema educativo se debe preparar para la Sociedad de la Información y las políticas de capacitación y formación profesional, implementar la educación permanente para toda la PEA. El cambio tecnológico modifica las calificaciones necesarias de los trabajadores para ocupar los puestos; algunas actividades se contraen y expulsan mano de obra mientras que otras crecen y crean puestos de trabajo; estas situaciones se dan de diferente forma en el territorio.

Una línea de política se debería dirigir a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Constituyen un grupo heterogéneo en el cual algunas actividades se expandirán, pero algunas empresas cerrarán inexorablemente. Es posible identificar los “yacimientos de empleo” que resultan de los cambios culturales, familiares, tecnológicos y en la organización del trabajo, que generan nuevas necesidades de servicios y si se crea la oferta, la necesidad se transformará en demanda, se creará empleo y se generarán ingresos. La generación de empleo por la expansión del uso de la informática, la electrónica y las telecomunicaciones modernas, así como las nuevas oportunidades que se derivan de la creciente incorporación de la mujer al trabajo y el envejecimiento de la población (comidas preparadas, lavaderos, guarderías, acompañamiento de enfermos, etc.) son notorias. Como actividades particulares del país, los servicios turísticos y de transporte o logísticos, como también las que se derivan de la expansión de algunas actividades agroindustriales como lácteos, forestales, cítricos, arroz, soja o cebada.

Otra línea de acción son medidas para revertir el deterioro de la calidad del empleo que afecta a casi la mitad de las personas ocupadas. En particular a las empleadas del servicio doméstico y los trabajadores por cuenta propia sin local en el comercio (vendedores ambulantes, feriantes, etc.) y en la construcción, los trabajadores por cuenta propia con local y asalariados de pequeñas empresas en la producción de alimentos, vestimenta y calzado. Se podría diseñar un Programa de Empleo Social dirigido a los ocupados con ingresos más bajos, apoyar su inserción identificando demandas y diseñando la capacitación requerida, o la mejora de su productividad y sus ingresos en la misma actividad con apoyo técnico, crediticio y de acceso a demanda.

Para las trabajadoras del servicio doméstico, las acciones del BPS y la ley que regula su actividad recientemente aprobada (18.065 del 27 de noviembre de 2006) contribuirán a mejorar sus condiciones y los resultados se multiplicarán si la organización sindical se mantiene activa. El importante aumento de cobertura de la seguridad social fue

compatible con el de salarios sin afectar negativamente el nivel de empleo. Pero se requiere aumentar el salario mínimo para que salgan de la pobreza o de la indigencia.

Con otro punto de vista (Masoller 2006) destaca dos incentivos a la creación de empleo que operarían con la Reforma Tributaria: la deducción de gastos vinculados a la creación de puestos de trabajo y a la capacitación de la mano de obra por una vez y media su monto real; la fuerte reducción de aportes jubilatorios patronales en los sectores de servicios y en el comercio, estimando que se generarán 30.000 nuevos empleos. Caben dos relativizaciones.

En primer lugar el estímulo fiscal está vigente desde hace muchos años y su efecto benéfico no está demostrado. El artículo 13 del Título 4 del Texto Ordenado admite como deducción de la renta bruta gravada por el Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC) los gastos de capacitación del personal. Los gastos para mejorar las condiciones y el medio ambiente y la extensión de la deducción al Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRA) se incorporaron por la Ley 16736 de 5 de enero de 1996. El Decreto 840/988 en sus artículos 41 a 51 reglamentó la ley y agregó como deducibles los gastos de los cursos de perfeccionamiento técnico, gerencial o de dirección, en el país o en el exterior. El secreto tributario impide conocer el monto de las deducciones por este concepto o su uso, y por lo tanto, no se ha podido estimar su impacto.

En segundo lugar, la reducción de aportes a la seguridad social se estableció desde 1995 para la industria manufacturera de exportación y posteriormente se extendió con variantes en las tasas a la construcción, el transporte terrestre de carga y las actividades agropecuarias. Estas medidas tenían como objetivo aumentar la competitividad y promover el aumento del empleo al mismo tiempo, ya que se optó por reducir el costo relativo de la mano de obra (entre otras posibles como la devolución de impuestos o el crédito subsidiado). Se aplicaron a actividades productoras de bienes y servicios transables, predominantemente agroindustriales. Según un estudio (BPS 2005) estas exoneraciones de aportes patronales costaron 136 millones de dólares en 2004 y no tuvieron efecto sobre la creación de empleo. Otro estudio encargado por la Cámara Nacional de Comercio y Servicios a CINVE concluyó que la eliminación de los aportes patronales a esas actividades generaría 20.000 puestos de trabajo.

La Reforma Tributaria que entrará en vigencia en julio de 2007 reduce el aporte patronal en actividades que producen bienes y servicios no transables pero los aumenta en los que producen bienes y servicios transables. El comercio o los servicios no tienen opciones tecnológicas que los lleven a emplear más trabajadores y ahorrar capital, por lo que la reducción de aportes se transformará en aumento de utilidades y no de empleo. Por otra parte, el aumento de los aportes a actividades sometidas a competencia externa, aumentará sus costos, perderán competitividad y podrían reducir su nivel de actividad y de empleo.

Hasta el momento la principal política de empleo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha sido limitar los aumentos de salarios. La hipótesis de origen neoclásico sobre la relación empleo – salarios, que es la base de las pautas salariales, no se cumple en el Uruguay, los últimos veinte muestran que cuando crece el PBI aumentan el empleo y los salarios simultáneamente.

El MEF analiza los problemas de empleo de modo incoherente e inconsecuente. Incoherente porque maneja un modelo macroeconómico en el cual el empleo es un resultado de un conjunto de variables y por otra en diciembre de 2006 firmó un compromiso para la creación de 35.000 empleos en 2007 como si dependiera de la voluntad de los actores. Inconsistente, porque firmado ese compromiso pocos días después informó sus proyecciones para el 2007 con una creación de 30.000 empleos y una tasa de crecimiento del PBI que no permitirá la generación de más de 25.000 (Cuadro 3).

La teoría neoclásica supone la existencia de un círculo virtuoso por el cual la estabilidad de precios y el pago de la deuda externa atraen inversiones, estas generan aumentos de la actividad económica y en el empleo, estos aumentos a su vez generan nuevos ingresos en los hogares y mayores salarios, y finalmente, se reduce la pobreza y la indigencia. Pero el aumento del empleo no fue suficiente para eliminar la exclusión, la pobreza y la indigencia. La cadena se rompió en los últimos eslabones.

4.5 Los aspectos institucionales

El nuevo gobierno ha procesado la creación de nuevas instituciones para implementar nuevas políticas en los campos más diversos, como el MIDES y la Comisión Sectorial de la Seguridad Social, la Agencia para la Innovación o la Agencia Nacional de Vivienda, el MIDES. Pero para las políticas de empleo se mantiene la DINAE desde 1993 y no se creó una institución con las competencias y los recursos que reflejen la prioridad que tiene la resolución de los problemas de empleo.

El MIDES en su área generó instituciones para articular el sector público a nivel nacional y departamental, así como el encuentro con la “sociedad organizada” a través del Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales; “las Mesas Interinstitucionales en la que, Gobierno Nacional y Gobiernos Departamentales fijan, en el territorio las prioridades, la optimización de recursos, tanto humanos como materiales”; los Consejos Sociales en cada Departamento, lugar de encuentro e intercambio entre el Estado y la sociedad organizada, abriendo caminos hacia una más activa participación. (MIDES 2006).

Con relación a la problemática de empleo, es necesario crear un ámbito de coordinación entre las instituciones del sector público que gestionan programas con impactos en el nivel y la calidad de empleo y las que reciben las señales de la generación y la destrucción de empleo, como los Ministerios vinculados a la producción, las Intendencias Municipales y las empresas públicas.

Se pueden destacar dos propuestas de cambio. Por una parte el PIT – CNT ha puesto a consideración del MTSS, la creación de un Instituto Nacional de Empleo como una persona pública de derecho privado. La propuesta “se dirige a plantear algunas ideas directrices que posibiliten la evolución del tratamiento y articulación de temas como la desocupación, la capacitación profesional, la colocación y el empleo, que actualmente en nuestro país se encuentran escasamente vinculados a pesar que bien podrían considerarse partes inseparables de un proceso único. Por ello sostenemos que es necesario aportar una visión **sistémica** del fenómeno desocupación/formación/colocación/empleo” Como funciones “deberán ser en todo caso la vinculación entre oferta y demanda de empleo, amén de otros desarrollos

presentes en la experiencia comparada”, ayudas complementarias a determinadas categorías de trabajadores, contribuir a la orientación y formación profesional, asumir los servicios de seguro de desempleo, o como alternativa, mantener una estrecha vinculación con dichos servicios; operar en el apoyo formativo, crediticio, técnico, a los emprendimientos independientes o asociativos que puedan desarrollar las personas desempleadas o con dificultades de inserción laboral

Por otra parte, un proyecto de cooperación de OIT ha puesto a consideración de la OPP la creación de una Comisión Sectorial de Empleo, que tomando como base al Gabinete Social, agregaría un ámbito de interacción entre los Ministerios sociales y los vinculados a la producción, así como entre estos y los actores sociales, asesorando al Poder Ejecutivo para la adopción de medidas tendientes a la aplicación, seguimiento y evaluación de la problemática; gestionando ámbitos de reflexión y coordinación convocando a actores públicos y privados que desde distintos lugares pueden contribuir las estrategias para la eliminación de la pobreza y la inclusión; promoviendo la articulación y la coordinación de la gestión de iniciativas con impactos en el nivel y la calidad del empleo, a fin de aumentar su eficiencia y su eficacia. (Notaro, Alonso y Perazzo 2006b). Las propuestas se complementan ya que la Comisión actúa como ámbito de articulación social y política, mientras que el Instituto ejecuta acciones.

- **2007 Relevamiento de Asentamientos irregulares**
 2005 – 2006. *Convenio INE - PIAI*
- Kirschen, E. S. (Ed.) 1978** *Nueva política económica comparada*. Barcelona
- Kirschen, E. S. et al 1969** *Política económica contemporánea*. Teoría General Barcelona
- Lindblom, C. E. 1991** *El proceso de elaboración de Políticas Públicas* Madrid
- Masoller, A. 2006** *La generación de empleo en Uruguay: la contribución de la política económica*. Seminario de Políticas de Empleo en el Cono Sur, 04/12, Montevideo.
- Matus, C. 1972** *Estrategia y Plan* Santiago
- North, D. 1990** *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*
- Notaro, J. 2005** *El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas*. EBO
- Notaro, J., Alonso, J. & Perazzo, I. 2006 a** *Problemas de empleo e ingresos en el Uruguay 2006. Un diagnóstico focalizado*. OPP (en CD)
- b** *La gestión de iniciativas con impactos en el empleo. Uruguay 2005 – 2006* OPP (en CD)
- O'Donnell, G. 1978** *Apuntes para una teoría del Estado* Buenos Aires
- Olesker, D. 2001** *Crecimiento y exclusión* Trilce.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. 1976** *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires
- Picciotto, R y Wiesner, E. (Eds.) 1998** *Evaluation and Development: The Institutional Dimension* World Bank
- Porto, L. 2002** *Uruguay 2002. Para entender la crisis bancaria* EBO.
- Pronko, M. 2003** *A comparação como ferramenta de conhecimento e os processos de integração supranacional: desafio para as Ciências Sociais*. CINTERFOR
- Ratto, R. 2007** *Informe a la Asamblea Conjunta del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial* Washington, Abril
- Reich, W. 1973** *La psicología de masas del fascismo* México
- Rius, A. 1998** *On the rationality of democratic macroeconomic policies* U. of Notre Dame.
- Samaniego, N. 2003** *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina* CEPAL. Santiago
- Schmid, G. 1996** *Process evaluation: Policy Formation and Implementation* En Schmid et al *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation* Cambridge
- Schumpeter, J.A. 1953** *Historia del Análisis Económico*. México
- Sen, A. 1987** *Sobre ética y economía* Madrid
- 2002** *¿Qué impacto puede tener la ética?* www.iadb.org/etica
- Sierra, E. 1970** *Introducción al análisis de la política económica* ILPES Santiago
- Sierra, E. y Lessa, C. 1965** *Glosario y esquema de algunas categorías de la política económica como proceso* ILPES, Santiago
- Stiglitz, J. 1987** *Sobre ética y economía* Madrid
- **2002**, *El malestar de la globalización*, Madrid.
- **2003**, *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, Taurus, Buenos Aires,
- Tobin, J., 2001** *Entrevista. Suplemento Económico del diario Clarín* BAires, 21 de octubre.
- Waksman, G. 2005** *Un gobierno de izquierda* Semanario Brecha, 02/03/07 página 5
- Weisbrot, M. & Rosnick, D. 2007** *El FMI a los 63 años ¿una jubilación anticipada?* Centro para la Investigación Política y Económica, EE.UU.
- Wiesner, E. 1999** *Función Evaluación de Planes, Programas, Estrategias y Proyectos*. ILPES
- Zlotogwiazda, M. 2007 a** *El Fondo se funde y se niega a hacer el ajuste* Diario Página 12, Buenos Aires, 22 de febrero
- b** *El Fondo en su laberinto* Diario Página 12, Buenos Aires, 10 de abril

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO A.1 NIVEL DE ACTIVIDAD, INFLACION Y SECTOR EXTERNO 1984/2006

Años	PBI Tasa de Crecim.	YNBD Tasa de Crecim.	IBF/PBI en % Val. Corr.	IBF Privada Maq. y Eq. Tasa de Crecim.	IPC Var. porcent. Prom.	DF/PBI en % Val. corr. (1)	Variación de RIN del BCU (2)	D. Externa Neta/PBI en % (3)
1984	(1,1)	(2,8)	10,9	(29,8)	55,3	(9,8)	81,4	61,4
1985	1,5	0,0	9,6	0,0	72,2	(6,3)	(10,2)	61,7
1986	8,9	15,4	9,9	20,6	76,4	(5,2)	393,7	44,9
1987	7,9	10,8	11,4	52,8	63,6	(4,0)	198,0	38,0
1988	0,0	0,9	11,9	13,6	62,2	(4,8)	(41,4)	41,7
1989	1,3	0,6	11,6	(2,4)	80,4	(6,6)	20,0	40,6
1990	0,9	(0,8)	12,1	3,6	112,5	(3,6)	100,8	35,1
1991	3,2	5,4	13,4	11,1	102,0	0,0	(271,4)	24,3
1992	7,9	9,3	14,2	43,8	68,1	0,5	120,3	20,5
1993	3,0	4,5	14,8	5,4	54,1	(1,5)	255,0	17,3
1994	6,3	6,6	14,5	(1,7)	44,7	(2,8)	227,8	17,9
1995	(1,3)	(0,2)	13,5	24,8	42,2	(1,6)	338,3	16,8
1996	5,6	6,6	14,0	20,4	28,3	(1,5)	107,2	15,1
1997	5,0	5,2	14,5	16,9	19,8	(1,4)	190,7	13,5
1998	4,5	5,7	15,2	10,5	10,8	(0,9)	365,3	13,0
1999	(2,8)	(4,2)	14,5	(22,0)	5,7	(3,9)	13,5	25,5
2000	(1,4)	(2,6)	13,2	(16,7)	4,8	(4,1)	166,8	30,0
2001	(3,4)	(5,5)	12,5	(7,7)	4,4	(4,2)	302,2	35,5
2002	(11,0)	(8,0)	10,1	(44,1)	14,0	(4,1)	(2.303,1)	65,6
2003	2,2	(1,5)	9,4	(15,5)	23,4	(2,9)	1.285,0	61,0
2004*	11,8	12,3	11,3	84,5	5,6	(2,0)	502,0	55,0
2005*	6,6	4,2	13,1	29,9	4,7	(0,8)	840,0	37,5
2006*	7,0	6,9	16,0	46,1	6,4	(0,5)	13,0	29,6

FUENTE: BCU y Área de Coyuntura Económica del IECON * Datos preliminares. Entre paréntesis, variaciones negativas. NOTAS: (1) Resultado Fiscal del Sector Público Consolidado, (2) Millones de dólares (3) Del Sector Público, en dólares corrientes.

CUADRO A. 2 ACTIVIDAD, OCUPACIÓN Y DESOCUPACIÓN 1998 - 2006

Localidades de 5.000 habitantes y más

Años	Población	Tasas			Miles de personas			
		Actividad	Ocupación	Desoc.	PET	PEA	Ocupados	Desoc.
1998	2750.7	60.4	54.3	10.1	2109.1	1273.9	1145.2	128.7
1999	2765.5	59.3	52.6	11.3	2124.7	1259.9	1117.6	142.3
2000	2777.5	59.6	51.5	13.6	2138.0	1274.2	1101.0	173.2
2001	2785.4	60.6	51.4	15.3	2150.1	1303.0	1104.2	198.8
2002	2786.6	59.1	49.1	17.0	2155.5	1273.9	1058.4	215.5
2003	2783.1	58.1	48.3	16.9	2157.5	1253.5	1042.1	211.4
2004	2782.4	58.5	50.8	13.1	2163.0	1264.2	1098.9	165.3
2005	2784.1	58.5	51.4	12.2	2170.5	1269.3	1114.4	154.9
2006*	2792.5	60.9	53.9	11.4	2177.0	1325.8	1174.4	151.4

Fuente: Tasas de ECH y Proyección de Población Total y PET de INE 1996 - 2005. Para 2004 y 2005 se toman los resultados anuales de la ECH 2005. En la página Web del INE en el cuadro *Evolución del empleo y el desempleo*, el número de personas no está corregido con el resultado del Censo Fase I *Estimación propia. La Población para 2006 se estima con la proporción de PET de 2005, 0.006%. La PET de 2006 - 2008 se estima con la tasa de crecimiento 2005 - 2003 de 0.3%.