

PREFACIO CORRESPONDIENTE AL AÑO 1996

El año 1996 resultó atípico en relación a años anteriores puesto que se registró un crecimiento económico que en algunos sectores alcanzó a los dos dígitos, acompañado de un persistente incremento en la tasa de desempleo.

Más allá de esta relación que puede resultar de un mero desfasaje en la absorción del empleo ante un nuevo ciclo de prosperidad, interesa realizar algunas reflexiones acerca de los cambios en las relaciones de los factores productivos en el Uruguay así como de su incidencia en las inter-relaciones sociales. En otras palabras, es posible que el país comience a andar por una senda de crecimiento económico, pero, por alguna razón, esa prosperidad no se trasmite inmediatamente hacia todas las capas sociales, generando situaciones conflictivas.

La comprobación de que esta situación no constituye un hecho aislado del Uruguay en el mundo, sino que es una realidad que se da en forma cada vez más frecuente tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, amerita el extenderse en las posibles raíces históricas del fenómeno.

La primera guerra mundial, encontró al mundo unido a través del comercio internacional. Esta guerra llevó al colapso del sistema colonial imperante, al cambio en los regímenes políticos, en la organización de los Estados y en los modelos económicos. El liberalismo económico ya nunca más volvería a aplicarse con la pureza que lo hacía antes de la guerra. Aún los países más liberales comenzaron a aplicar controles en su comercio exterior, en sus precios, en su estructura industrial. Se asiste también al crecimiento de la ideología marxista asentada en la propia revolución bolchevique.

Comenta Schumpeter que entre 1870 y 1914 se comienza a gestar la derrota del liberalismo, para ir dejando paso a las ideas marxistas y social - cristianas: “ En líneas generales la clase empresarial siguió teniendo un camino abierto durante todo el período, al menos hasta comienzos de nuestro siglo, y mucho más en los Estados Unidos que en Europa. Pero había perdido su serena confianza en las virtudes del laissez faire, así como su anterior buena conciencia. Avanzaban lentamente fuerzas hostiles con las que no tenía más remedio que concertar compromisos. Aún más importante es el hecho de que la clase empresarial estuviera cada vez más dispuesta a esos compromisos y a adoptar las opiniones de sus enemigos. De este modo el liberalismo económico se vio aplicar restricciones que a veces implicaban el abandono de sus principios”¹

¹ Joseph A. Schumpeter, “Historia del Análisis Económico”, Editorial Ariel, Barcelona, 1971, pág. 836.

Esta tendencia se afianza luego de la crisis económico - financiera de 1929. A partir de ésta, los reclamos de mayor intervencionismo estatal comenzaron a generalizarse, en casi todos los países, aún en los de tradición más liberal. Los gobiernos reaccionaron implantando nuevos modelos en donde surge en forma cada vez más clara la figura del Estado benefactor.

Así por ejemplo, el New Deal incluye toda una serie de medidas de neto corte intervencionista, impensables en un país como Estados Unidos, tan sólo unos años atrás: asistencia a los Bancos en dificultades, refinanciación de adeudos, subsidios a empresas agrícolas e industriales, incrementos salariales a los obreros, asistencia a los desempleados, obras públicas, devaluación de la moneda.

Por su parte, los países arruinados por la primera guerra mundial vieron nacer ideologías con fuerte contenido nacionalista en lo político e intervencionista en lo económico: Hitler en Alemania, Mussolini en Italia y Franco en España: “Todo en el Estado, nada fuera del Estado, nada contra el Estado.”

Por último, en Rusia, luego de la revolución bolchevique, se profundiza la implementación del modelo marxista, a través de planes quinquenales en los cuales se procura desarrollar en primer lugar la industria pesada y posteriormente, la industria liviana. En 1923 se funda la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas y en 1921 se funda el Partido Comunista Chino.

En los aspectos relacionados con la evolución del análisis económico, se advierte una desilusión del liberalismo, hacia 1930. Precisamente, Emile James sostiene que a partir de la década del 30, “la argumentación en favor de un desarrollo de los controles económicos fue más uniforme: se acusó principalmente al régimen existente de tolerar largos períodos de desequilibrio.”²

En definitiva, la Teoría General de Keynes no hizo más que dar el aval teórico a las medidas que ya se estaban tomando.

Con posterioridad a la segunda guerra mundial, se intenta una nueva unión del mundo a través del comercio, pero esta vez, en forma artificial, mediante el desarrollo de diversos organismos: Naciones Unidas, FMI, PNUD, AID, GATT, entre otros, intentaron suplir las funciones que antes de la primera guerra mundial cumplía el mercado.

De esta manera, el Estado intervencionista quedaba oficializado también a nivel de las instituciones internacionales y sobrevivió sin mayores sobresaltos durante varias décadas. De hecho, antes de la segunda guerra mundial, el gasto social de los países desarrollados ascendía a 20% del PBI. Este porcentaje se elevó en las últimas décadas a 47%.

La crisis del petróleo de los años 70, el envejecimiento de las poblaciones por la baja natalidad y la exacerbación en el uso de los subsidios del Estado benefactor, provocó en muchos países la necesidad de aplicar ajustes. A partir de la década del 80 en EEUU y Gran Bretaña y de la década del 90 en varios

² Emile James “Historia del pensamiento económico en el Siglo XX”, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, página 115.

países europeos, se comenzó a ensayar nuevos modelos en donde el Estado benefactor perdía terreno y los mercados volvían a tomar un creciente papel en la asignación de los recursos productivos.

Estos ajustes implican una revalorización de los conceptos de competitividad, productividad y eficiencia y por tanto -en términos relativos- una desvalorización de los conceptos redistributivos clásicos.

De allí que la incorporación de tecnología intensiva en capital y la necesidad de incentivar la inversión de riesgo lleven en muchos casos a un creciente desempleo y a una distribución más inequitativa del ingreso. Esa masa social claramente marginada del progreso económico puede socavar las propias bases del modelo.

La situación luce más grave en aquellos países cuyas estructuras productivas están cambiando aceleradamente pero sus legislaciones laborales no acompañan tales cambios y por el contrario, mantienen estructuras vigentes en el viejo esquema del Estado benefactor, con una excesiva e inflexible regulación en el mercado laboral y fuertes imposiciones al uso de la mano de obra.

En muchos casos las propias clases dirigentes públicas y privadas pertenecen a las generaciones que vivieron y disfrutaron del período de auge del Estado benefactor. A su vez, en el resto de la sociedad, también existen importantes sectores que aún tienen presente esa época por haberla vivido o porque la vivió la generación inmediata anterior.

El avance de las ideas de izquierda que prometen volver a este Estado benefactor sería la respuesta a esa creciente demanda por servicios sociales que en el nuevo modelo no estarían atendiendo adecuadamente ni el estado ni el sector privado.

En efecto, pese a existir una correlación positiva entre apertura comercial - como indicador de competitividad - y gastos gubernamentales destinados a beneficios sociales, no siempre estos gastos se destinan adecuadamente o resultan suficientes para un sector de la sociedad hacia el que no se filtrarían los avances económicos globales.

Más aún, existe ya una corriente de economistas que considera que de continuar el crecimiento de la productividad, un porcentaje cada vez mayor de la sociedad quedará fuera del progreso económico. Afirman que la reconversión industrial trajo consigo un despido masivo de trabajadores que fueron absorbidos por el sector de servicios y que ahora son los sectores de servicios los que están despidiendo trabajadores como parte de su proceso de aumento de competitividad, especialmente en las áreas financieras y de comunicaciones. La integración internacional que lograron los distintos organismos, acuerdos y bloques no estaría permitiendo una paralela integración de toda la sociedad en este proceso.

La Cámara Nacional de Comercio en el seno del Consejo Superior Empresarial, advertía en el libro Hacia un Uruguay con futuro: *“Las políticas sociales deben ser consistentes con la política económica,*

centrándose en objetivos concretos, limitados, pero que puedan ser alcanzados con eficacia, utilizando instrumentos explícitos y facilitando en todos los casos mecanismos de participación social. El alcance de las reformas propuestas excede largamente el marco temporal de un período de gobierno. Algunas de ellas pueden ser instrumentadas en forma más o menos rápida a través de la aprobación o derogación de normas, pero ello no asegura de por sí un proceso exitoso de cambios.

Los procesos sociales tienen una dinámica propia y requieren de un apoyo social amplio para ser exitosos. Las reformas propuestas no pueden imponerse a la sociedad si no existe un cierto nivel de aceptación y un ambiente que posibilite su aplicación.

El nivel de aceptación y de apoyo que se logre para estas políticas dependerá, por su parte, de los beneficios que se deriven de su aplicación para una parte considerable de la población. Es necesario que las reformas se instrumenten en forma rápida y coordinada con el fin de lograr resultados dentro de plazos adecuados.”

Existe el peligro para la economía y la tentación para las autoridades de que ante los costos del ajuste, se opte por caminos que impliquen una mayor intervención estatal o una redistribución de ingresos que impliquen un freno a la inversión, un obstáculo para el desarrollo económico y por lo tanto, conspiren contra el bienestar de las clases más pobres. Los cambios en la función de producción derivados de la necesidad de contar con una economía más competitiva implican un

En este sentido, se señalan como positivas, las medidas que faciliten el acceso de la población a los mecanismos de crédito, a la educación y servicios de salud esenciales.

Por el contrario, la experiencia de la mayor parte de las políticas sociales en el Uruguay - dirigidas en principio a aumentar el bienestar de los estratos más bajos de la sociedad - terminan desviándose hacia la clase media: créditos preferenciales a las pequeñas y medianas empresas, crédito a la vivienda, asignaciones familiares, seguro de desempleo, convenios colectivos de trabajo, entre otros ejemplos.

En forma consistente con ello, estima que a partir de una legislación laboral más armónica y equilibrada, así como con políticas sociales explícitas sobre aquellos sectores marginados del progreso de crecimiento competitivo, y con un importante apoyo del sector privado en materia de formación y capacitación, será posible construir un nuevo modelo alternativo al del Estado benefactor que contemple por un lado los requisitos de eficiencia y competitividad que los nuevos tiempos exigen y por otro lado incorpore con equilibrio a los actores sociales que en principio quedan fuera del proceso.