

PREFACIO CORRESPONDIENTE AL AÑO 1997

1997 fue un año de logros importantes en materia económica. El Producto Bruto Interno creció a una tasa de 5,1% con relación a 1996. La tasa de inversión, que había resultado tradicionalmente baja en el país, se incrementó a tasas superiores al 7%. El país logró la calificación de "investment grade", que le permitió una colocación mucho más ventajosa de su deuda (Bonos globales). A su vez, las nuevas modalidades de ahorro continuaron desarrollándose. Los fondos de inversión alcanzaron cifras de más de 300 millones de dólares, mientras que los fondos de ahorro provisional superaron los 190 millones de dólares en poco más de un año y medio de vida.

El comercio exterior volvió a incrementarse, a tasas de casi 13%, el saldo deficitario de la cuenta comercial aumentó hasta casi 990 millones de dólares, mientras que el saldo de la cuenta corriente resultó deficitario en poco más de 320 millones de dólares, aproximadamente 1.5% del PBI.

Se continuó avanzando hacia una mayor estabilidad y así, la inflación descendió hasta 15%, con una variación marginal de menos de 10% considerando la tasa anual del último trimestre y una variación del precio del dólar también del 15%.

Además, esta mejor evolución de las variables macroeconómicas, se dio acompañada de un desempeño más adecuado en indicadores sociales. Así, la distribución del ingreso mejoró respecto al anterior, los ingresos de las familias se acrecentaron en aproximadamente 2% y la tasa de desempleo del año se redujo de 11.9% en 1996 a 11.5% en 1997, con una mayor caída hacia el cuarto trimestre (de 11.6% a 10.3%).

Por último, debe destacarse que si bien en 1997 se aprobó la rendición de cuentas sin gastos extra, el déficit del sector público sobre el Producto se ubicó en 1.4% y la presión fiscal (tomando en cuenta los ingresos consolidados de todo el gobierno) se incrementó de 31% en 1996 a 31.6% en 1997. Cabe destacar que sin considerar los gastos incurridos en para la reforma del Estado, el resto de los gastos del sector continuó aumentando a una tasa de casi 5%. Esto revela una vez más, que no basta con una rendición de cuentas con artículo único, sino que hay que tener también un estricto control sobre los gastos del Estado.

El país pues, continuó consolidando un crecimiento económico, basado en su comercio exterior, con importante crecimiento de la inversión y del ahorro, con un avance significativo en la reducción de la inflación, sin que se alterara la distribución del ingreso y con un desempleo que, si bien se incrementó en los primeros meses del año, comenzó a revertir esa tendencia en el último trimestre.

A partir de esta descripción de las principales variables económicas del país se llega a preguntas de ¿qué es lo que queda por hacer? ¿cuáles son los objetivos que deberían fijarse en el país para el mediano y largo plazo?

Un objetivo de mediano y largo plazo podría ser: duplicar el PBI per cápita u ocupar los primeros puestos – dentro de los países en desarrollo – en las categorías de Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, que, siendo un indicador más completo, tiene en cuenta otros factores de progreso social además del PBI per cápita.

¿Cuál es entonces el camino a recorrer para alcanzar este objetivo?

- Aumentar más aún el comercio exterior del país, abriendo su economía. Proseguir con la apertura financiera.
- Continuar la senda de estabilización.
- Reducir el peso del Estado en la economía, en todos sus aspectos: disminuyendo la presión fiscal, reduciendo la burocracia y llevando al régimen de competencia y de derecho privado a las empresas del Estado.
- Flexibilizar el mercado de trabajo para obtener una mayor productividad.
- Realizar una reforma institucional.
- Retomar los valores básicos que sustentan las relaciones económicas.

Apertura económica y financiera

El camino recorrido por el país en el último cuarto de siglo, resulta elocuente en cuanto a la relación entre crecimiento económico y comercio exterior.

Desde otro ángulo, el bienestar derivado de la apertura comercial no sólo se traduce en un mayor producto por habitante sino que también se constituye en una poderosa herramienta para defender adecuadamente los derechos del consumidor.

La Cámara Nacional de Comercio estima indispensable que Uruguay haga un esfuerzo para lograr efectivamente integrarse al mundo, y que no se contente solamente con el comercio generado por el MERCOSUR. Sin dejar de reconocer los beneficios que se han logrado a través de este esquema de integración regional, puede advertirse la peligrosa dependencia que se ha ido creando con este bloque.

La institución insiste en la necesidad de una mayor autonomía de su comercio exterior con respecto a los socios del Mercado Común, de tal modo que pueda llegarse a neutralizar la vulnerabilidad inherente a toda subordinación.

El riesgo ya aludido se ve incrementado por las políticas que adoptan nuestros principales socios comerciales al menor atisbo de dificultades en sus economías

internas, procurando contrarrestarlas a través de medidas que contrarían los propósitos que llevaron a la creación del MERCOSUR.

En tal sentido, no se puede dejar de señalar la presión ejercida por Argentina y Brasil sobre el bloque entero para incrementar el arancel externo común luego de la crisis de los países asiáticos que sacudió a finales del año. Esta medida significó un incremento de la protección comercial del MERCOSUR, ya excesiva para un país con un importante proceso de apertura comercial unilateral como Uruguay.

A ello agréguese la voluntad inicial de Brasil para endentecer el proceso relativo al Área de Libre Comercio de las Américas, que aleja al país todavía más de las posibilidades de mayores negocios a nivel hemisférico.

La posición tradicional de esta Cámara, sostenida toda vez que su comercio exterior se encontró fuertemente inclinado hacia un mercado determinado – como aconteció a raíz de los acuerdos bilaterales de complementación económica oportunamente celebrados en Argentina y Brasil –, ha sido que el Uruguay debe lograr una inserción internacional tal, que lo libere, o en su caso lo atenúe, de los indeseados efectos que crea toda dependencia económica, máxime, cuando esa dependencia se ha establecido con algunos países que carecen de suficiente estabilidad.

La institución está firmemente convencida que el crecimiento económico asociado al comercio exterior del país sólo podrá sostenerse e incrementarse en la medida que su economía se vuelque decididamente al mercado mundial y no e conforme con un marco regional de integración que lo ha ido tornando cautivo y, por ende, expuesto a las riesgosas consecuencias propias de esta condición.

La dependencia del país respecto al bloque ya se encuentra en un punto tan crítico que las autoridades nacionales no deberían aceptar nuevos aumentos del arancel externo común y en caso de que se den nuevas presiones de Argentina y Brasil en este sentido, resultaría legítimo defender la posición de que Uruguay no continúe avanzando en la senda de la integración regional y retome la senda de integración con el mundo.

En lo ateniendo a la apertura financiera, Uruguay ya tiene una tradición firme de más de veinte años. Esta apertura, en su momento significó un cambio cualitativo de tal magnitud en el país que llevó a importantes modificaciones en los flujos de capitales, en la balanza de pagos y en la propia asignación de recursos, creando una ventaja comparativa del país respecto a la región.

Para mantener y acrecentar esta ventaja, se hacen necesarios nuevos cambios que impliquen – entre otros factores – incorporación de tecnología y mayor flexibilidad en las relaciones laborales del sector.

Continuar en la senda de estabilización

La preservación de los equilibrios básicos de la economía es condición necesaria para consolidar un crecimiento sostenido. El país ha vivido experiencias negativas muy claras respecto a los riesgos de crecer sin tener equilibrio en las cuentas fiscales y externas y con una inflación elevada.

Por otra parte, y así lo confirman los estudios internacionales más recientes, la estabilización interna es condición previa para que la apertura comercial y financiera no provoque efectos no deseados en la economía del país.

Reducir el peso del Estado en la economía

El papel que el Estado debe desempeñar ha sido largamente en la literatura económica. La Cámara Nacional de Comercio considera que el principal motor de la economía se encuentra en la actividad del sector privado y, por lo tanto, el Estado debe limitarse a un papel subsidiario. Ello contribuirá a reducir el gasto público y con ello a: abatir la presión fiscal, liberando recursos en la economía para que puedan ser utilizados en forma más provechosa; quitar el peso de una burocracia asfixiante que inhibe la iniciativa privada; eliminar el actual incentivo que ambos factores implican en el crecimiento de la actividad informal; eliminar uno de los componentes de la presión a la baja sobre el tipo de cambio real. A su vez, en el terreno de las empresas públicas, con igual criterio, se debería continuar avanzando con las privatizaciones hasta donde ello sea posible y en todos los casos, llevara a estas empresas a un régimen de competencia y de derecho privado.

Flexibilizar el mercado de trabajo para obtener una mayor productividad

La apertura comercial trajo como uno de sus subproductos, la extensión de la competencia hacia varios sectores de la economía. Esta mayor competencia se asoció positivamente a una menor conflictividad laboral en las diferentes ramas de actividad, de tal forma que hoy en día sólo los sectores de alta regulación o dificultades de acceso al mercado presentan un alto número de conflictos. En general, el mercado reacciona ante estas restricciones creando un mercado paralelo, que las puede eludir. Sin embargo, existen situaciones en las que tal elusión resulta más difícil: básicamente, en el Estado y en el sector financiero. En el sector financiero esto resulta particularmente relevante puesto que puede llegar a poner en tela de juicio nada menos que la viabilidad del país como plaza financiera regional.

Los ajustes que están viviendo los distintos sectores de la actividad económica tienen claras consecuencias en el mercado de trabajo. El costo de estos ajustes en términos de empleo y en definitiva, en términos de bienestar de la sociedad, se incrementa cuando ante estos cambios en la estructuras productivas, las legislaciones laborales

quedan rezagadas, atrapadas en patrones vigentes en el viejo esquema del Estado benefactor, con una excesiva e inflexible regulación en el mercado de trabajo y fuertes imposiciones en el uso de la mano de obra.

Desde otro ángulo, también es posible ver que esta flexibilidad debe ser asumida por la clase dirigente con una fuerte dosis de responsabilidad: el destino del incremento de la productividad debe ser la sociedad. Se deben evitar pues, transferencias implícitas como las que actualmente se dan a los sectores protegidos o con regulaciones excesivas que llevan a que, o bien los trabajadores ocupados en esos sectores obtienen salarios por encima de su productividad marginal, a costa de un encarecimiento en el producto final y más allá de los ciclos de desocupación que el resto del país esté viviendo; o bien se generan ganancias que en un contexto competitivo y adecuadamente regulado no se darían

Realizar una reforma institucional

Sin lugar a dudas el país necesita de las reformas económicas explicitadas anteriormente para alcanzar el objetivo planteado de incrementar su producto per cápita o mejorar su calificación en el desarrollo humano.

Sin embargo, el probable impacto de dichas reformas en la potencialidad del crecimiento de la economía uruguaya está determinado por otra reforma pendiente: la institucional.

El desempeño de los agentes económicos individuales, de las empresas y de la economía en general, depende de la estructura institucional en la que desenvuelven. Una prueba de ello a nivel del desempeño de los individuos, podría ser el incremento de la productividad de los uruguayos que optan trabajar en el exterior.

Los trabajos especializados más recientes en esta materia incluyen también a la calidad institucional como uno de los tres elementos que explican las diferencias de crecimiento entre los países.

Al hablar de estructura institucional se hace referencia a una infinidad de organizaciones y mecanismos que es necesario simplificar. La literatura internacional identifica cuatro variables básicas que definen la calidad de un país:

- 1) calidad burocrática: definida por la autonomía de la presión política, ausencia de corrupción, eficiencia y conocimiento de la provisión de servicios gubernamentales, sistemas competitivos de selección de funcionarios y entrenamiento de éstos;
- 2) fortaleza del Poder Judicial y consolidación de la democracia;

- 3) riesgo de expropiación: definida por la posibilidad de confiscaciones y nacionalizaciones forzadas;
- 4) modificación de los contratos por parte del gobierno: definida por el riesgo de renuncia, desconocimiento, postergación de los contratos y cambio de las prioridades del gobierno

Con respecto a la calidad burocrática, cabe precisar que su ausencia constituye una restricción institucional que puede verse como una nueva clase de "impuesto". Esta restricción no es nueva y, sin embargo, adquiere hoy un peso relativo mayor en la función de costos de las empresas ante la disminución de los tiempos que insumen en las transacciones económicas y la disminución de los costos de comunicación y transporte. Si se suman los dos elementos mencionados asociados a esta restricción: ineficiencia y corrupción, el costo de oportunidad que enfrentan los agentes económicos en sus actividades adquiere niveles muy importantes.

Un mecanismo como la selección competitiva de funcionarios y directores, y su remuneración acorde con su productividad, puede operar positivamente tanto en la eficiencia la provisión de los servicios públicos como en disminución de la corrupción.

Tal como se mencionó anteriormente, llevar a las empresas públicas al ámbito del derecho privado, es otro elemento que actuaría en el mismo sentido.

Respecto a la segunda variable, un Poder Judicial fuerte e independiente es esencial para desincentivar maniobras ilícitas en el marco de la creación de las nuevas oportunidades de negocios que se crean con privatizaciones y reformas como las que se están llevando a cabo en Uruguay.

En lo atinente al riesgo de expropiación forzada, si bien se puede opinar que en Uruguay no existen riesgos de nacionalización forzada en general, es cierto que la ausencia o inoperatividad de marcos regulatorios en ámbitos como el ordenamiento territorial y medio ambiente, pueden generar en el futuro próximo expropiaciones y nuevos impuestos para los agentes económicos.

Por último, en cuanto al riesgo de modificación de los contratos por parte del Estado, el gobierno uruguayo tiene un importante historial en la materia que en el pasado reciente va desde el abandono de la pauta devaluatoria en 1982, pasando por las prórrogas de lanzamientos y moratorias fiscales hasta las refinanciaciones de deudas.

Otro punto importante que podría definir a la calidad institucional de una economía el transformación como la nacional, sería el tipo de marco regulatorio que sustenta los mercados ya existentes y los que se crean cuando las firmas antes monopólicas comienzan a competir.

Una economía que pretende alcanzar niveles superiores de desarrollo debe actuar en el diseño de instituciones y normas que fomenten la información y transparencia de los mercados, faciliten la creación de nuevas firmas y permitan que empresas ineficientes quiebren. Dicha “destrucción creativa” es un elemento esencial de una economía saludable. Es necesario diseñar también marcos regulatorios que fomenten la competencia en igualdad de condiciones. No alcanza con la privatización o la apertura a la competencia.

En etapas anteriores de desarrollo de nuestro país la estructura institucional no implicaba una restricción tan significativa como en el presente, en la medida que la productividad de la economía era mucho menor.

Sin embargo, la importancia relativa de la variable institucional crece al mismo tiempo que el país se desarrolla, ya que las restricciones institucionales que se imponen sobre la eficiente asignación de recursos de una economía adquieren costos relativos superiores.

Trabajos recientes ilustran acerca de la importancia del marco institucional como determinante del crecimiento económico de los países. Así por ejemplo, esta variable, junto con el ingreso inicial y el nivel educativo implica completamente las diferencias en los niveles de crecimiento entre economías del Sudeste Asiático en los últimos 35 años.

El gobierno pues, debe dirigir buena parte de sus esfuerzos a diseñar una reforma institucional que acompañe las reformas en el campo de la política económica, de modo de maximizar la probabilidad de que las mismas cumplan sus objetivos. El desafío de Uruguay no es menor, ya que en relación a la tecnología, el diseño de nuevos modelos institucionales es mucho más difícil de importar, al estar íntimamente ligado a las características culturales.

Retomar los valores básicos que sustentan las relaciones económicas

Más allá del apoyo en instituciones adecuadas, la base de las relaciones económicas debe reposar sobre ciertos valores éticos permanentes. La jerarquización de determinados valores en la conducta de los agentes tanto públicos como privados, resulta de especial relevancia.

Si fuera necesario establecer un punto de inflexión en el desencadenamiento de valores en la sociedad uruguaya, éste podría ubicarse en el quiebre del cronograma cambiario de fines de 1982. Allí, el incumplimiento de una promesa por parte del Estado generó un sentimiento de que “todo vale” en algunos sectores de la sociedad.

A nivel del sector público, retomar y jerarquizar los valores básicos de la sociedad significa aceptar con responsabilidad el muchas veces desmentido poder que otorga la burocracia administrativa.

A nivel del sector privado, implica respetar ciertos valores fundamentales de conducta empresarial, no sólo por razones sino porque con ello se contribuye al bienestar de la sociedad en su conjunto.

Se trata nada menos que de volver al concepto básico que sustentaba el compromiso verbal, donde el apretón de manos sellaba un acuerdo comercial más allá de su respaldo documental. Sabido es que la creciente complejidad de los negocios hace necesaria una mayor documentación, pero si falta la base – el respeto de la palabra empeñada y del compromiso – de nada servirán todos los resguardos formales.

Perspectivas para 1998

En 1998 el país continuará la senda de crecimiento de años anteriores, posiblemente con menor vigor que en 1997 dadas las influencias negativas provenientes del comercio exterior con Brasil. La inflación continuará descendiendo, el salario real se mantendrá y el desempleo volverá a caer.

El año entrante es el último de este siglo antes del año electoral. La Cámara Nacional de Comercio confía en que el siglo venidero no encuentre al país con soluciones pendientes en problemas generados en la primera mitad del siglo anterior.

