

## **APUNTES POLÍTICOS SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL FRENTE AMPLIO EN URUGUAY (2005-2007): ¿CRECIMIENTO CON REDISTRIBUCIÓN?**

**Federico Traversa**

ICP - Universidad de la República

Toda política pública implica desarrollar ciertas acciones en procura de algunos resultados. Sin embargo, el análisis de la política no se agota en las medidas adoptadas y los resultados conseguidos. Este tal vez, ni siquiera es un buen comienzo para el análisis. Más allá de los instrumentos y los resultados, las políticas públicas se desarrollan en un ambiente más general que las condiciona. Por otra parte solemos pensar que las políticas públicas, además de perseguir objetivos inmediatos, están orientadas por valoraciones ideológicas más generales, que se originan en los deseos y opiniones de los ciudadanos que votan a los políticos, o tal vez en las preferencias de los mismos políticos y gobernantes.

En tal sentido, el actual gobierno ha reivindicado su “ser de izquierda”, y un común denominador de las políticas económicas de izquierda, es que buscan redistribuir recursos económicos y reducir desigualdades. Pero el entorno internacional, puede ser más o menos propicio para este objetivo. En tal sentido, hace ya varias décadas que la dinámica propia de la economía capitalista a nivel mundial, no es favorable para el desarrollo de políticas redistributivas. El comercio internacional, la inversión extranjera directa, y más aún los flujos internacionales de capitales, no han cesado de crecer. En este entorno, las políticas redistributivas no florecen con facilidad.

A modo de ejemplo, una redistribución a partir de un aumento de la masa salarial, que en el pasado era capaz de dinamizar la producción local debido a la menor apertura de la economía, tiene menores efectos en la actualidad, cuando buena parte de la producción nacional se ubica en mercados internacionales. Del mismo modo, una reforma tributaria verdaderamente capaz de redistribuir recursos económicos

debería afectar particularmente a las rentas del capital. Pero si los capitales se mueven cada vez más a través de fronteras, y la economía depende de la inversión privada para crecer, entonces la estructura tributaria debe ser particularmente cuidadosa de no afectar las perspectivas de inversión.

En Uruguay en líneas generales, hace más de tres décadas que el entorno internacional ha variado en la dirección descrita. Basta observar la caída libre que sufrió el salario real desde sus niveles previos a la dictadura, y las recuperaciones, siempre parciales e irregulares que ha tenido desde entonces.

### ***Crecimiento y redistribución***

En medio de este entorno general, el momento en que el FA llegó al gobierno no fue, en algunos sentidos, tan inhóspito para la aplicación de políticas redistributivas. Algo así como un veranillo de San Juan en medio de un crudo invierno. La brutal crisis financiera del 2002, corolario de la política económica de la década anterior, dejó como lastre compromisos de deuda acuciantes. Pero al mismo tiempo la depreciación del peso permitió retomar competitividad, y la economía creció en 2003 y 2004, inmersa en una región que también se encontraba expansión.

El salario real sin embargo, todavía mostraba en 2005 un enorme rezago, y había perdido alrededor de un 25% de su valor respecto a 1999, mientras que la pobreza y marginalidad se encontraban en su peor nivel desde la crisis de 2002. Con una economía ahora en crecimiento, la necesidad y el espacio para una redistribución parecían entonces bastante amplios. Así, al gobierno del FA se le presentó un escenario social de partida muy deteriorado, y recursos relativamente suficientes para desarrollar políticas que hicieran sentir a la población una mejora<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Aunque la situación de partida tampoco era sencilla, a modo ejemplo, las cargas por pago de intereses de la deuda pública han significado en los peores años luego de la crisis, sacrificar a este destino más recursos que los destinados a la inversión en educación.

La fórmula aplicada fue desde un principio la anunciada en la campaña electoral: políticas activas de redistribución del ingreso, pero siempre con un especial cuidado de no arriesgar las condiciones, para continuar de forma más o menos estable con la senda de crecimiento económico. Esta estrategia supone tensiones por demás conocidas y que ya se han preanunciado más arriba. En líneas generales, podría afirmarse que el FA ha tenido que enfrentar los desafíos de cualquier gobierno de inspiración socialdemócrata, pero se le han agregado las dificultades particulares de una economía pequeña y de bajo desarrollo, inmersa en un ambiente internacional cada vez más competitivo.

**Cuadro 1- Evolución de variables económicas, distribución del ingreso y pobreza**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007*	2008(a)
PBI	-3,4%	-11,0%	2,2%	11,8%	6,6%	7,0%	7,8,%	7,0%
Desempleo	15,3	17	18,1	14,1	13,1	11,5	9,2%	8,5%
Inflación	3,6%	25,9%	10,2%	7,6%	4,9%	6,4%	8,5%	7,0%
Resultado Fiscal Primario	-1,4	0,3	2,8	4,1	4,1	3,8	3,5	s/d
Salario Real (2000=100)	99,7	89	77,9	77,8	81,5	85	89,1	93,3
Rec.bruta DGI/PBI	16,2%	16,5%	17,3%	17,2%	17,6%	17,9%	17,3	18
Rec.bruta BPS/PBI	6,9%	5,8%	4,8%	4,6%	5,3%	5,4%	5,3	5,6
Indigencia (met.2002)	1,3%	2,0%	3,0%	3,9%	3,4%	2,1%	2,1%	s/d
Pobreza (met.2002)	18,8%	24,3%	31,3%	31,9%	29,2%	26,8%	25,5%	s/d

Elaboración propia en base a datos del BCU, INE e Instituto de Economía de la Udelar

\* Datos primarios; (a) proyecciones del Instituto de Economía y del MEF

A modo de ejemplo podría citarse lo ocurrido con la reforma tributaria y los consejos de salarios. La reforma tributaria mejoró levemente la situación relativa de los sectores asalariados más deprimidos, pero sin afectar demasiado las rentas empresariales, buscando así preservar las perspectivas de inversión y no comprometer el crecimiento. El principal impacto redistributivo de la reforma, tal vez

se encuentre entonces entre las rentas del trabajo más acomodadas y las más sumergidas. Pero esto supone nuevas tensiones políticas para el gobierno, ahora con los sectores de asalariados con más recursos, buena parte de los cuáles han formado parte de la base electoral del FA desde su fundación.

Asimismo, los Consejos de Salarios -tal vez la apuesta redistributiva más importante del gobierno- permitieron finalmente mejorar el salario real, que durante el gobierno de Batlle todavía no había dado muestras de recuperación a pesar del crecimiento del PBI en 2003 y 2004. Pero estas pautas de aumento del salario, estuvieron en línea con la preservación de condiciones para una recuperación todavía mayor del producto. Cómo puede apreciarse en el gráfico, el salario ha crecido, pero el producto mucho más aún, y esto como veremos más adelante, comienza a generar algunas críticas.

***En procura de un balance: construcción institucional, altas tasas de crecimiento hasta el momento, y una redistribución moderada.***

La estrategia general de política económica sintetizada más arriba, se ha traducido a nuestro entender en tres resultados que merecen mención. En primer lugar el gobierno ha desarrallado un proceso de *construcción institucional* coherente con la estrategia preanunciada: consejos de salarios; reforma tributaria; esfuerzos por la formalización de la economía; cambios en la legislación laboral; seguro nacional de salud; plan de emergencia y equidad. Más allá de los resultados concretos, y de la moderación redistributiva que analizaremos más adelante, se ha generado (o regenerado en algunos casos) una institucionalidad para la redistribución. Sin impuestos, sin fiscalización, sin negociación colectiva, la redistribución no puede existir.

Por otra parte, con el correr del tiempo, las personas conforman sus expectativas a estas instituciones, y siempre es posible ajustar los parámetros redistributivos concretos dentro de este marco institucional. Pero en cualquier caso, el marco

institucional es en sí mismo, un resultado importante de la política. Asimismo otros actores del sistema político nacional, que en los últimos años habían perdido cierto protagonismo, han retomado fuerza como consecuencia, entre otros factores, de esta institucionalidad. Los cambios en la normativa laboral por ejemplo, sumados a los Consejos de Salarios, con seguridad han tenido que ver con la más que duplicación en la cantidad de afiliados al PIT-CNT desde el año 2004.

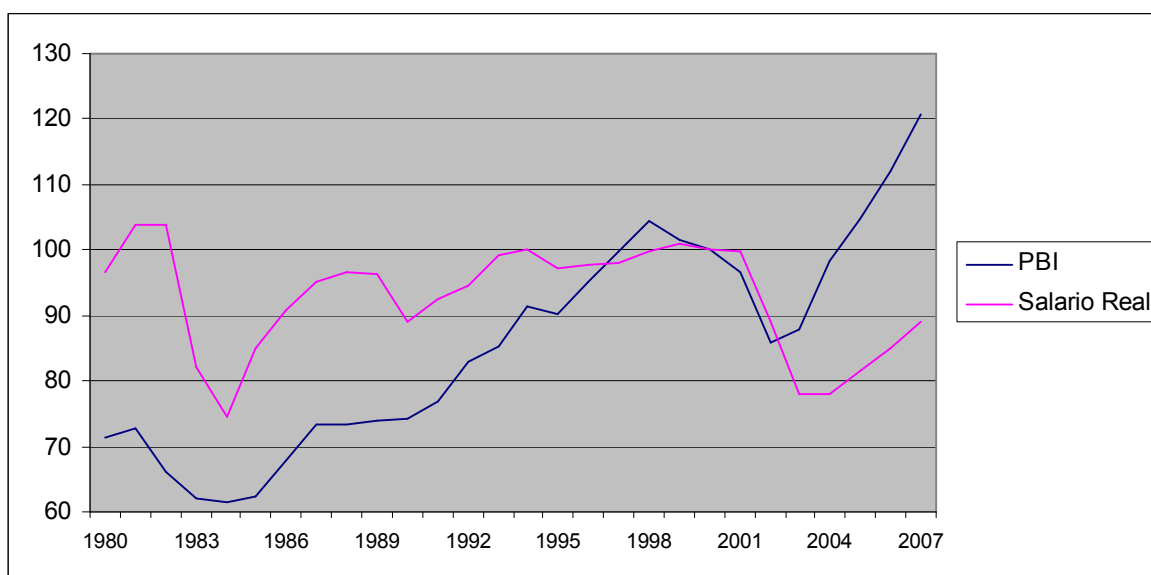
Por su parte, la nueva institucionalidad, sumada a las tasas de crecimiento económico y a la mejora en la gestión ha debido influir en el aumento sostenido de la recaudación de la DGI y el BPS. Como porcentaje del PBI, la recaudación de DGI y BPS se ha mantenido más o menos estable (cuadro 1), pero en términos absolutos la de ambos organismos no ha cesado de crecer desde el año 2005. Por otra parte se calcula que en lo que va del período de gobierno aumentaron en 200.000 los puestos de trabajo cotizantes en el BPS. En síntesis la economía tiende a formalizarse y este cambio cultural es imprescindible si se pretende redistribuir el ingreso.

Un segundo resultado general de la política económica, ha sido un *crecimiento sostenido del producto*, que ha batido marcas históricas. Este crecimiento, ha estado acompañado también por un crecimiento del empleo y de la inversión privada, que han seguido hasta el momento las expectativas de expansión del producto. Como puede apreciarse en el gráfico, el crecimiento ha sido muy pronunciado, pero persisten algunas interrogantes sobre los factores explicativos detrás de la expansión. Tanto la depreciación -consecuencia de la crisis económico financiera-, como el aumento en los precios internacionales de algunos productos exportables, y el ciclo expansivo de la región, parecen estar relacionados con lo ocurrido.

La política macroeconómica en general, el entorno institucional y algunos incentivos específicos a la inversión también parecen haber influido en este crecimiento, y es en este sentido que lo analizamos aquí como un resultado de la política económica. ¿Se sostendrá el crecimiento en el futuro? Es difícil saberlo, en tal sentido el “Uruguay Productivo”, además de un lema es en buena medida una incógnita, que dependerá

entre otros factores de las tasas de inversión futuras. Hasta el momento la inversión privada nacional y extranjera han crecido, pero parte de esta inversión no supone la creación de nuevas capacidades productivas, sino un cambio de manos en las ya existentes. Por su parte, se espera que la inversión pública -que ha crecido menos que la privada- pueda profundizarse en el futuro, tanto en proyectos de infraestructura, como en educación e innovación. Ambos son centrales para las perspectivas de desarrollo en el largo plazo, y por lo tanto para una resolución positiva de la tensión entre crecimiento y redistribución.

**Gráfico- Evolución del PBI y Salario Real (2000=100)**



Fuente: Elaboración Propia

Los cambios institucionales señalados en primer término, han propiciado una *redistribución moderada del ingreso*. Como puede apreciarse en el cuadro y en el gráfico, el salario real ha tenido un aumento sostenido y moderado. Asimismo, los aumentos en la recaudación, han permitido asistir con más recursos a la nueva institucionalidad distributiva, por ejemplo a través del Plan de Emergencia primero, y ahora con el Plan de Equidad. En términos más generales, el Gasto Público Social aumentó sostenidamente en términos absolutos en el período 2005-2008, todo lo cual ha tenido que ver con la reducción en la pobreza y la marginalidad (ver cuadro).

Sin embargo es interesante comprobar que estos resultados están recibiendo dos lecturas, y curiosamente, algunas críticas tienen que ver con el desempeño particularmente positivo que ha tenido el producto. Si observan las cifras en términos absolutos, no existen dudas que los resultados en este período han sido positivos. Sin embargo, es posible comprobar que algunos indicadores como el salario real o la pobreza, no alcanzan todavía los niveles previos a la crisis, y al observarlos en relación con el crecimiento del PBI su evolución parece minimizarse. ¿No había más espacio redistributivo sin afectar el producto<sup>2</sup>? Con seguridad sí, y es probable que parte de este espacio distributivo se utilice en lo que resta del período de gobierno.

### ***Algunos desafíos que se perfilan***

Cómo efecto combinado del crecimiento del producto, el empleo, y de las políticas de redistribución, los ingresos medios de los hogares han aumentado en este período de gobierno. Sin embargo, la desigualdad medida a partir del Índice de Gini habría aumentado levemente en el año 2006. Dadas las tasas de crecimiento económico, esto no debería de sorprendernos, en una economía capitalista en general es una minoría quien obtiene beneficios extraordinarios del crecimiento. Sin embargo, esté aumento de la desigualdad tal vez sea sintomático de otros problemas de corto y largo plazo.

Cómo se ha visto la pobreza y la indigencia no se han reducido al ritmo esperado, y esto tiene que ver con el aumento de los precios de los alimentos, aumento que mucho tiene que ver con los precios en los mercados internacionales. Mientras el IPC

---

<sup>2</sup> Al respecto habría que observar muy de cerca la evolución de la inversión privada. Si tiene algún sentido moderar los márgenes de la redistribución, esto tiene que ver con la inversión y las perspectivas de crecimiento. Se sacrifica así parte del bienestar presente, por bienestar futuro; pero si no existe reinversión, la estrategia entera pierde sentido. Esta estrategia económica hasta el momento, y tal vez de cara al futuro, parece conformarse por tres pilares sinérgicos que requieren revisión y profundización: a) inversión -pública y privada- en capital, tecnología e innovación para sustentar el crecimiento económico, b) mejora en la gestión pública, fiscalización y formalización de la economía como marco para el crecimiento y la redistribución, c) instrumentos redistributivos para el bienestar y contribuir a la formación de capital humano: negociación colectiva, sistema tributario, gasto público social.

aumentó un 8,5%, el índice de precios de alimentos y bebidas lo hizo un 18,1%; y en los mercados internacionales ha sucedido algo similar con los productos agrícolas. Si analizamos el panorama en su conjunto, tal vez el aumento de la desigualdad y de los precios de los alimentos, podrían ser síntomas de un mismo proceso, aunque esto es sólo una hipótesis.

Si sólo se trata de tendencias coyunturales, la respuesta del gobierno con acuerdos sectoriales para la contención de precios, parece adecuada. En cualquier caso, la proximidad de la elección con seguridad obstaculizará que se tomen otras medidas al respecto. Pero si el aumento internacional del precio de los alimentos representa una tendencia a largo plazo, y si a este panorama general agregamos que algunos sectores comienzan a quejarse del precio del dólar y sus efectos sobre la competitividad, entonces tal vez toda la ecuación cambiaria y tributaria este sujeta a discusiones y pequeños reajustes en el próximo período de gobierno.

### ***Tiempos políticos y perspectivas futuras***

La política económica del FA no innovó respecto a su programa electoral, y tampoco lo hará en lo que resta de gobierno. Ahora simplemente resta prepararse para la foto, que será en octubre y tal vez noviembre de 2009. Ninguna reforma de fondo que se inicie a esta altura tendría tiempo para dar frutos antes de la elección, así que al partido de gobierno sólo le resta esperar que las cosas rueden bien hasta ese momento.

Tal vez lo más trascendente será la esperada reducción del mínimo no imponible en la tributación de las rentas del trabajo por IRPF, y un aumento en el gasto público social como vía de cumplir con los compromisos programáticos, y de paso prepararse para la elección. Pero en ambos casos se trata de ajustes menores en el marco de la misma política económica. Se acercan ahora los tiempos en que oposición y gobierno preparen su estrategia. En materia económica, la oposición con seguridad señalará fisuras en las nuevas políticas redistributivas buscando captar los descontentos,



asimismo destacará la moderada reducción de la pobreza, y las dificultades que comienzan a avizorarse por el aumento de los precios.

El gobierno por su parte podrá exhibir en general un desempeño económico y social positivo en todos los indicadores relevantes, pero su desempeño electoral dependerá de su capacidad de comunicación de estos resultados y de sus planes de futuro. La única estrategia coherente parece ser juntarse y sonreír para la foto, aunque el panorama interno del FA no se perfila sencillo. El partido de gobierno deberá definir candidaturas y un programa, y ambos deberán estar concordancia con un relato coherente respecto a lo hecho por este gobierno, y lo que debería hacerse en el futuro.

---

**Referencia: Traversa, Federico (2008): “Apuntes políticos sobre la política económica del Frente Amplio en Uruguay (2005-2007)”, en *Informe de Coyuntura. Encrucijada 2009*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, pp. 268-275**