

URUGUAY (2005-2009): ECONOMÍA POLÍTICA DE UN PROYECTO SOCIAL-DEMÓCRATA PERIFÉRICO

Federico Traversa

ICP- Universidad de la República

El gobierno de Tabaré Vázquez del período 2005-2009 ha mostrado algunas particularidades, que a nuestro entender lo diferencian de otros gobiernos de izquierda en América Latina. En conjunto, estas características nos llevan a caracterizar a este proyecto político como una “socialdemocracia periférica”. Veamos porqué.

El proyecto socialdemócrata periférico se sustenta en tres particularidades

Uruguay es en términos *económicos* una pequeñísima economía abierta y de bajo desarrollo tecnológico, que debe competir en mercados internacionales. En términos muy generales, el país no cuenta con ventajas comparativas que aseguren un promisorio desempeño económico en las áreas más dinámicas y de mayor valor agregado de la economía actual, como la producción de bienes intensivos en tecnología y conocimiento. Durante los últimos cuarenta años, un creciente volumen de su producción se ha venido ubicando en mercados internacionales, pero esta producción enfrenta competencia importante en el exterior, y en algunos rubros está particularmente sujeta a las oscilaciones en los precios internacionales de los productos exportados.¹

En términos *sociales*, Uruguay es uno de los países más igualitarios del continente más desigual del planeta. El triunfo electoral de la izquierda en el año 2004 se produjo gracias a un apoyo muy importante del electorado, que le dio mayorías legislativas sin necesidad de articular coaliciones con otros partidos. Este particular desempeño de la izquierda uruguaya, es producto de un panorama social más cohesionado que el existente en otras regiones del continente. Así, casi

¹ A diferencia de otros países del continente, tampoco cuenta con un importante volumen de riquezas minerales o hidrocarburíferas que se exporten consistentemente, y sean potencial objeto medidas redistributivas o nacionalizadoras. Aunque este parezca un detalle menor, desde nuestra perspectiva sirve para configurar un contexto muy diferente para la izquierda uruguaya, que lo distingue de la izquierda gobernante en Venezuela o Bolivia. Basta por preguntarse por un contrafáctico hipotético: ¿cuánto tiene que ver el derrotero de los proyectos de izquierda de estos países, con sus riquezas hidrocarburíferas y su potencial redistribución? Para nosotros mucho, y por tanto esto marca una primera e importante diferencia con la situación de la izquierda uruguaya. En tal sentido, nuestra estructura productiva es mucho más similar a la argentina, y el episodio del gobierno de Cristina Fernández por las detracciones a las exportaciones agrícolas denota una importante diferencia: en líneas generales existen mayores posibilidades de redistribución de las riquezas hidrocarburíferas, ya que los perdedores por la medida están más concentrados. En muchos aspectos, tal vez el proyecto de izquierda con más similitudes al uruguayo sea el del PT de Brasil.

con seguridad se puede afirmar que muy buena parte de los sectores de bajos ingresos, de ingresos medios-bajos, y también de ingresos medios, encontraron que sus intereses podían articularse coherentemente para llevar a la izquierda al gobierno.

En términos *políticos*, la izquierda gobernante en Uruguay es producto de un proceso de paciente acumulación y articulación político-electoral, que insumió muchísimas décadas. Este proceso se produjo, en el marco de una de las democracias más estables, dentro de un continente signado por el autoritarismo durante el siglo XX. Progresiva acumulación electoral y una importante valoración de la institucionalidad democrática, favorecieron la emergencia de una izquierda unida, con matices que la acercan a la vertiente socialdemócrata –a pesar integrar también elementos ideológicos nacionalistas y populares tan propios de la izquierda latinoamericana-.

En conjunto -y a nuestro entender- estos elementos económicos, sociales y políticos favorecieron la emergencia del proyecto “socialdemócrata periférico”. La progresiva valoración de la democracia en sus aspectos institucionales, electorales y formales; la amplitud de la coalición social que sustenta el proyecto político – integrando sectores bajos con sectores medios-; y el proyecto de reducir evolutivamente desigualdades en el marco de una economía capitalista periférica, explican este carácter socialdemócrata periférico.

¿En qué consiste la socialdemocracia periférica?

Un común denominador de las izquierdas es su objetivo de reducir desigualdades económicas. En Uruguay esta tarea revela algunas aristas particulares ya señaladas: un entorno político de cierta estabilidad institucional-democrática, y una estructura económica bastante vulnerable y carente de sectores de la producción pasibles de nacionalizaciones, que aseguren volúmenes importantes de recursos para su redistribución.

Entonces, la izquierda que llegó al gobierno en 2004 se ha pensado y construido a si misma como portadora de un proyecto de largo plazo, que supera un período de gobierno. Por tanto, que esta tarea redistributiva no quede trunca, implica sucesivos triunfos en la arena electoral, en el marco de una democracia competitiva con partidos altamente institucionalizados (como lo es el FA y también sus propios rivales). Asimismo, esta tarea implica sostener una coalición social bastante amplia, que le dio el triunfo en 2004 y que debería reeditarse en 2009 para obtener un desempeño similar.

El gobierno se ha planteado entonces redistribuir a partir de la débil estructura de una economía periférica, en un mundo que se presenta cada vez más integrado y

competitivo desde hace varias décadas. La tarea no es sencilla, en tanto un traspie en la esfera económica puede significar un empeoramiento en la situación relativa de la población en general, y con ello también un tropiezo electoral. La redistribución es entonces un modo de mejorar la situación económica de la coalición social que le permitió el triunfo en 2004; pero dada la debilidad de la estructura económica nacional, la redistribución también suele ser percibida como un riesgo para el crecimiento de la economía en el largo plazo -y con ello para el propio proyecto político-.

Como resultado, en el período de gobierno 2004-2009 se produjo un proceso gradual de creación y recreación² de instituciones para la redistribución. La creación de instituciones redistributivas ha sido una marca distintiva de la socialdemocracia a nivel mundial. En el estilo socialdemócrata, estas instituciones se han caracterizado además por su ánimo universalista: son los ciudadanos en tanto tales, quienes tienen acceso a los beneficios y responsabilidades que implica la institucionalidad redistributiva.

En esta lógica, la reforma tributaria, la reforma de la salud, los consejos de salarios, la mejora presupuestal de la educación pública, las políticas sociales del MIDES, la formalización de la economía, pueden leerse cómo caras del mismo proyecto de creación y fortalecimiento de capacidades institucionales redistributivas con estilo socialdemócrata. Si observamos las reformas del período 2004-2009 como vectores, encontraremos que en todos los casos, el impulso del gobierno tuvo un sentido de expansión del accionar del sector público en todas las áreas mencionadas.

En algunas de estas arenas de políticas (consejos de salarios por ejemplo), el país había transitado durante la década del noventa una camino de retracción del accionar del sector público. En otros casos, sin cambiar el sentido de la acción del sector público (por ejemplo educación) se han fortalecido los recursos públicos en la tarea, y con ello el accionar redistributivo. Expansión de la actividad pública y/o fortalecimiento material de este accionar han sido entonces un común denominador de las reformas institucionales del período.

Una evaluación primaria de los resultados de las reformas

Si la estructura productiva del país y el entorno internacional, en términos generales plantean importantes dificultades para la redistribución, la coyuntura particular de los últimos cinco años tal vez no ha sido del todo inhóspita para el gobierno. En efecto, el precio internacional de algunos productos que el país

² Hablamos de recreación en tanto en algunos casos como los consejos de salarios, las políticas aplicadas no supusieron la creación de instituciones absolutamente innovadoras, sino más bien la reedición de instituciones que ya existieron en el pasado.

exporta tuvo un desempeño positivo (cuadro 2) y luego de la apreciación del peso durante varios años consecutivos, la explosión financiera del 2002 permitió *a posteriori* retomar competitividad en mercados internacionales.

Cuadro 1- Uruguay: evolución de algunas variables económicas 2001-2009 (variación real anual en %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
PIB	-3,4	-11,0	2,2	12,3	7,5	4,6	7,6	8,9	0,0
Inflación (IPC var. dic-dic en %)	3,6	25,9	10,2	7,6	4,9	6,4	8,5	9,2	7,0
Tasa de desempleo (prom. anual en %)	15.3**	17**	18.1**	14.1**	13.1**	10,9	9,2	7,6	8,6
Salario real (var. promedio anual)	0,9	-10,5	-11,6	-0,1	4,6	4,4	4,8	3,5	4,8
Importaciones	-7,1	-27,9	5,8	24,5	9,8	14,8	6,7	19,9	-8,5
Inversión Bruta Fija	-9,4	-32,5	-11,4	32	18,9	14,2	6,8	18,1	-1,1
Exportaciones	-9,1	-10,3	4,2	22,7	16	2,7	8,2	10,5	-1
Resultado fiscal primario consolidado***** (en % del PBI)	-1,2	0,3	2,9	3,9	3,9	3,5	3,3	1,5	0,5
Resultado fiscal consolidado ***** (en % del PBI)	-4,2	-4,5	-3,4	-2,0	-0,5	-0,5	-0,1	-1,3	-2,5
Deuda bruta del sector público (en % del PBI)	54,3	92,8	108,8	100,3	80,2	68,3	67,1	51,3	60,0

* Valores Proyectados.

** Total del país urbano. A partir del 2003 corregida en base a ECH.

*** Calculado a partir de la inflación minorista.

**** Calculado a partir de la inflación mayorista.

***** Incluye el resultado de los Gobiernos Departamentales y del Banco de Seguros del Estado.

Fuente: Elaboración propia en base: Informes de Coyuntura del Instituto de Economía, de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. UdelaR a partir de datos del BCU, INE y proyecciones propias.

En el período 2005-2009, el PBI y las exportaciones registraron entonces un crecimiento altísimo para los registros históricos del país (cuadro 1). Cayó consistentemente el desempleo, el salario tuvo una recuperación gradual pero continua, y bajaron la pobreza y la marginalidad. También cayó el peso relativo de la deuda pública en relación con el PBI. Por otra parte durante el período se registró una importante tendencia a la formalización de la economía, que es posible apreciar en las continuas mejoras de recaudación de la DGI y el BPS. Ambos organismos públicos juegan un papel fundamental en un entramado institucional de tipo socialdemócrata: sin formalización y recaudación, no hay universalidad ni redistribución posibles.

Cuadro 2- Comercio Mundial y Precios (variación real anual en %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Comercio Mundial (bs. y serv. var. real anual)	0,1	3,3	4,9	9,9	7,6	9,3	7,2	4,1	-2,8
Precios commodities primarias no petroleras	-4,0	0,8	7,1	18,7	6,1	23,2	14,1	7,4	-28,0
Precio petróleo	-12,9	0,8	18,7	33,6	36,4	16,6	9,5	37,8	-45,0

* Valores Proyectados.

Fuente: Elaboración propia en base: Informes de Coyuntura del Instituto de Economía, de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. UdelaR a partir de datos del BCU, INE.

Los límites al proyecto socialdemócrata periférico

Siguiendo nuestra lógica de análisis, los principales límites del proyecto socialdemócrata periférico son estructurales: la socialdemocracia internacional vivió su máximo esplendor en un entorno muy diferente al actual. Fue durante la segunda post-guerra, y hasta principios de los setenta, cuando se presentaron condiciones muy especiales y propicias para el desarrollo de un capitalismo institucionalmente regulado. La productividad de la economía capitalista presentó entonces una continua expansión apoyada en el consumo de masas; al tiempo que existieron limitaciones a la movilidad del capital. El primer factor aseguró el entorno propicio para una negociación laboral estable, sobre la base de una expansión de los salarios siguiendo el ritmo de la productividad.

Al mismo tiempo, la negociación laboral aseguró al actor sindical un rol importante, y ayudó a mantener contenidos los diferenciales salariales al interior de la clase trabajadora: esto resulta clave para que toda la masa asalariada sienta que comparte los mismos intereses. Por otra parte, la menor movilidad relativa de los capitales permitió elevar en muchos países los impuestos a empresas y

corporaciones. El resultado general fue el desarrollo del llamado Estado de Bienestar, con la conformación de amplias y coherentes coaliciones redistributivas que lo sustentaron.

A partir de los años setenta el enlentecimiento de las economías capitalistas fue notorio, los patrones fordistas de organización del trabajo entran en crisis, y sólo se retomó un ralentizado crecimiento en base a una importante reestructuración tecnológica y organizacional de las formas productivas. La situación supuso una estela de desempleo, y un aumento de los diferenciales salariales en función de la capacitación. En síntesis, al interior de los propios trabajadores se marcan ganadores y perdedores, y con ello se agudiza un entorno favorable al individualismo, y se socavan las bases materiales de las coaliciones redistributivas.

Al mismo tiempo, las regulaciones internacionales a los flujos de capitales se fueron eliminando como parte de la crisis, y ello facilitó la disminución de los impuestos a las empresas como medio para volver a las economías competitivas en el nuevo entorno internacional. Los cambios del entorno internacional son tan notables, que hasta los ejemplos paradigmáticos de la socialdemocracia, como son los países escandinavos, decidieron adaptar su estructura institucional a la nueva realidad. Así, muchos de estos países decidieron implantar hace algunos años un régimen tributario simplificado, que ha significado un entorno más favorable para competir por la inversión privada, y que obtiene buena parte de los ingresos fiscales de los impuestos directos progresivos al factor trabajo, que por sus propias características no amenaza a desplazarse a otras regiones como si pueden hacerlo los capitales.

Las bases conceptuales de estas reformas son las mismas de la reforma tributaria aplicada por el gobierno del FA (salvando las enormes distancias entre estos países y la realidad uruguaya). La reforma tributaria en nuestro país tuvo efectos levemente progresivos: se mantuvo sin grandes cambios la tributación del capital, y volvió más progresiva la tributación de los trabajadores, brindando al menos una pequeña mejora a los sectores más sumergidos. Para moderar los altos riesgos redistributivos en esta economía pequeña, periférica y abierta, se reduce algo la imposición al capital, en el entendido que la inversión extranjera directa y el crecimiento de la economía resultan prioritarios luego de la crisis de 2002.

Los límites a la estrategia son claros, en el caso de la reforma tributaria supone una tensión con los asalariados de mayores ingresos, muchos de los cuales han sido parte del soporte electoral histórico del FA. Por otra parte esta situación se ve agravada por tendencias estructurales: los diferenciales salariales en el país también aumentaron en los últimos 30 años, como lo hicieron en el mundo en general. En Uruguay los datos muestran que las diferencias entre los asalariados con mayores ingresos de mercado, y los asalariados más pobres aumentan

consistentemente, así como también aumentan los diferenciales de ingreso según años de educación. Así, las bases materiales para un accionar redistributivo coherente de la masa asalariada, se encuentran severamente erosionadas también en Uruguay.

El proyecto socialdemócrata uruguayo enfrenta entonces un escenario difícil, producto de tendencias estructurales de larga duración a nivel mundial. Y la alternativa en el gobierno -al menos en los países desarrollados- no ha sido una izquierda renovada o más radical, sino el triunfo de partidos ubicados a la derecha en el espectro ideológico. Además de estas dificultades estructurales, el carácter periférico de la economía del país significa una dificultad adicional, no tan notoria durante estos últimos cinco años debido a una coyuntura económica bastante favorable, que dio algunas muestras de debilitamiento con el correr del presente año 2009.

Perspectivas

Al finalizar el informe de coyuntura anterior, afirmamos que en el año que transcurrido desde entonces no habrían de registrarse más reformas de importancia, y que al partido de gobierno sólo restaba sonreír para la foto de octubre de 2009, mostrando unidad y comunicando un relato coherente sobre los logros y desafíos del período 2004-2009. Ya en ese momento afirmábamos que esta “sonrisa” no surgiría con fluidez, al avizorarse algunas diferencias internas.

El proceso finalmente resultó bastante tortuoso, y por primera vez el FA definió por mayoría simple de la ciudadanía, algo tan trascendente como la candidatura a la presidencia. El candidato elegido, José Mujica y su sector dentro del FA, no se han mostrado en los últimos años como los más identificados con el proyecto socialdemócrata. La construcción del entramado institucional del proyecto socialdemócrata uruguayo no ha sido particularmente reivindicada por el candidato del FA durante su campaña para las elecciones internas.

Su modo de interpretar y comunicar la visión igualitaria de la izquierda tiene otras particularidades. Más que la construcción de instituciones para la redistribución, y más que estructuras para un proyecto a largo plazo, los sectores que apoyaron a Mujica han mostrado una postura más “vitalista” que reivindica más el papel de los individuos y su accionar en la construcción de un proyecto de izquierda. Asimismo desde estos sectores han mostrado con frecuencia desconfianzas y recelos frente al Estado y la burocracia, ambos instrumentos indispensables para la concreción de cualquier proyecto de estilo socialdemócrata³.

³ Y por su propia historia e ideología, han estado más alejados de la estrategia de acumulación político - electoral de largo plazo que siguió la mayor parte de la izquierda uruguaya durante décadas, en el marco de una democracia liberal. En estos sectores es más visible entonces el elemento nacional-popular, e incluso (y contrariamente a la percepción general) una mayor énfasis en la necesidad de construir un

Por otra parte, un triunfo de la oposición en la próxima elección significaría lisa y llanamente un freno y retroceso al proceso de reformas institucionales del período 2005-2009. Casi con certeza un nuevo gobierno de Luis Lacalle reeditará el énfasis liberalizador que ya mostrara en la década del noventa. En este caso los nuevos vectores de políticas públicas estarán signados por un cambio de sentido hacia la desregulación y retracción del accionar público; y en cuanto a su intensidad, los vectores estarán marcados por debilitamiento de los recursos materiales y redistributivos del sector público.

Hasta el momento, la oposición ha intentado explotar algunas potenciales tensiones sociales que supone la implantación del proyecto socialdemócrata periférico. El aumento de la imposición a los sectores asalariados de mayores ingresos, y las contraprestaciones monetarias a los sectores más sumergidos han sido blancos predilectos. En el plano discursivo crítico suelen identificarse ambas iniciativas como dos caras de una misma moneda, que supondría un trato inconveniente para los sectores medios.

Curiosamente esta crítica no ha sido rebatida hasta el momento con solidez desde el FA. En puridad podría afirmarse que durante el período se aprobaron un conjunto de medidas que han intentado cubrir todo el espectro de la coalición social que sustentó el gobierno del FA. Así, algunas políticas como el Plan de Emergencia y el Plan de Equidad han favorecido a los sectores informales y más sumergidos. Mientras tanto los Consejos de Salarios sólo han beneficiado trabajadores formales, y el fortalecimiento presupuestal del sector público beneficia en el caso de algunos servicios –como la educación universitaria pública por ejemplo- a los sectores de mayores ingresos.

Pero a pesar de algunas muestras de revitalización una vez definida la candidatura presidencial, no ha emergido con fuerza hasta el momento desde el FA una valoración compartida y un relato coherente respecto a lo ocurrido en este período de gobierno. En tal sentido, y observando el panorama político general, el futuro del proyecto socialdemócrata periférico en los próximos años, resulta bastante incierto.

Referencia: Traversa, Federico (2009): “Economía política de un proyecto socialdemócrata periférico”, en *Informe de coyuntura. Encrucijada 2010: la política uruguaya a prueba*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales y Fin de Siglo

capitalismo dinámico y competitivo en el país. A nuestro entender también se han notado algunas distancias en temas concretos como la seguridad pública, e incluso parece existir una valoración diferente de los sucesos de la historia reciente, donde nuevamente al evaluar el pasado parecen pesar más en estos sectores las experiencias y visiones personales, que una valoración de los sucesos desde una perspectiva institucional.

