

FRENTE A LA CRISIS EN EUROPA: REFLEXIONES PARA EL CASO DE URUGUAY

I. CRISIS EN EUROPA Y SUS EFECTOS

La crisis europea y en particular de la zona euro ha impactado en el desempeño económico mundial, provocando una desaceleración de la actividad económica general, que se ha reflejado también en América Latina, como se puede ver en el cuadro 1. Para Uruguay, las estimaciones de crecimiento para el 2012 estuvieron en torno a un 3,5% y se anticipa un crecimiento de 4,0% para 2013. La desaceleración de la economía mundial no ha afectado significativamente a las exportaciones uruguayas¹, lo que sumado al dinamismo de la demanda interna y una activa política de promoción de inversiones ha sostenido el crecimiento durante el 2012. No obstante lo anterior, las previsiones más recientes tienden a coincidir en que la economía ha comenzado un proceso de desaceleramiento en comparación con los promedios del período 2004-2011, tendencia que se consolidaría en 2013 sin llegar a escenarios de estancamiento o recesión.

Entre los factores de riesgo regionales para el año 2013, se destaca la brecha del orden del 30% en el tipo de cambio real respecto de los principales socios comerciales (en especial Brasil), que viene afectando la capacidad de competir de la economía uruguaya, así como a la adopción en Argentina de políticas tendientes a alentar el consumo interno, con restricciones a las importaciones y a la libre compra de dólares, con posibles impactos en el turismo y en las inversiones en el sector inmobiliario uruguayo. En el plano extra regional, adicionalmente a la crisis europea, se destacan las dificultades para lograr un acuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso en EE.UU. en materia de política fiscal y su financiamiento, una caída significativa de la demanda de materias primas por parte de China que podría presionar a la baja del precio de los productos agrícolas, así como un eventual *shock* de oferta que derive en alzas del precio del petróleo.

CUADRO 1: América Latina y Uruguay: Evolución del PIB y proyecciones 2012 y 2013
(Variaciones porcentuales anuales del PIB)

Instituciones	2009	2010	2011	2012	2013
América Latina y el Caribe^a	-1,6	6,2	4,5		
- Fondo Monetario Internacional (FMI)				3,7a 3,4b, 3,2c	4,1a 3,9c
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)				3,7d 2,8e	4,1e
Uruguay					
- Fondo Monetario Internacional (FMI)				3,5a 3,5a	4,0a 4,0c
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)				5,7d 3,5e	4,0e

Fuente: CEPAL y FMI.

- FMI (2012) "Perspectivas de la economía mundial. Reanudación del crecimiento, peligros persistentes", en *Estudios económicos y financieros* (Washington D.C., FMI).
- FMI (2012) *Actualización de perspectivas de la economía mundial* (Washington D.C., FMI).
- FMI (2012) *Regional Economic Outlook, Update* (Washington D.C., FMI), otoño.
- CEPAL (2012) *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL), junio.
- CEPAL (2012) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional* (Santiago, CEPAL), octubre.

1 En septiembre de 2012 las exportaciones alcanzaron los US\$ 751 millones, aumentando 4,5% respecto a setiembre de 2011. En el acumulado enero-setiembre 2012 crecieron 13,1%, alcanzando los US\$ 6.870 millones. *Uruguay XXI: Informe de comercio exterior de Uruguay, enero-setiembre de 2012*.

En cuanto al mercado de trabajo, si bien la tasa de desempleo abierto se mantiene en el entorno del 6%, sí se constatan descensos en las tasas de empleo y de actividad, así como un aumento moderado en el número de beneficiarios del seguro de desempleo.

II. DIFERENCIAS ENTRE LA SITUACIÓN ACTUAL Y LA DE 2008

Luego de una moderación en el crecimiento del PIB de un 2,4% en 2009, la economía uruguaya aumentó el ritmo de crecimiento en 2010 (8,9%) y 2011 (5,7%). A diferencia de la crisis pasada, el período previo de recuperación tuvo tasas sustantivas, pero ha sido más breve.

Las presiones inflacionarias constituyen actualmente la mayor preocupación del gobierno uruguayo. Las variaciones en el Índice de Precios de Consumo han venido situándose sistemáticamente por encima del rango meta fijado por el equipo económico (4 a 6%) alcanzando una inflación de 7,48% en 2012. En consonancia con esta preocupación el Comité de Política Monetaria estableció un incremento de 25 puntos básicos en la Tasa de Política Monetaria, la cual pasó a 9%.²

Un factor a considerar radica en alzas en los precios internacionales de los granos (soja, trigo y maíz) que en los últimos meses se han venido registrando, lo que si bien permite prever un impacto positivo en el valor de las exportaciones uruguayas, constituye también una presión inflacionaria local, especialmente en el rubro de alimentación. Por otra parte, los mecanismos de indexación que se establecen en los acuerdos en los consejos de salarios en función de la inflación registrada y, en la medida que ésta ha estado sistemáticamente por encima de las previsiones del gobierno, hacen que las negociaciones partan de un piso predeterminado que dota

de un componente inercial a los ajustes salariales. En este sentido, el gobierno viene llamando a una moderación de las expectativas de incremento salarial con vistas a la próxima ronda de los consejos de salarios.

El gobierno ha reducido la proyección de superávit fiscal primario, es decir, antes del pago de intereses, a 350 millones de dólares para este año, en lugar de los 602 millones que preveía a mediados de año. Según el equipo económico, ese superávit menor se compensará con un mayor endeudamiento y una menor acumulación de reservas.

Las condiciones financieras y en especial la mejora en los salarios reales han sido factores que han apoyado la expansión del consumo. El crédito industrial ha continuado creciendo durante el segundo trimestre de 2012, aunque a tasas menores a las observadas en el pasado reciente. También ha desacelerado su crecimiento el crédito destinado a financiar gastos de consumo.

Los efectos de la crisis económica global sobre el mercado de trabajo uruguayo fueron relativamente acotados en el año 2009 y no se constató un deterioro importante de los principales indicadores laborales. En la actualidad, los indicadores agregados del mercado de trabajo han comenzado a mostrar algunas incipientes señales de la desaceleración económica. Si bien la tasa de desempleo se mantiene baja, ello se debe en parte al efecto compensatorio que sobre el descenso del empleo tiene la disminución en la tasa de actividad, es decir, el retiro de personas del mercado laboral (ver cuadro 2). En el ámbito sectorial, el sector manufacturero registra actualmente caídas en las ventas de algunos agrupamientos, mientras que, en contraste, la construcción continúa mostrando un alto dinamismo. Para la temporada 2013 en el sector turístico, algunas previsiones estiman una reducción de la cantidad de turistas extranjeros del orden del 3,3% respecto a la temporada pasada.³

CUADRO 2: Tasa de actividad, empleo y desempleo, 2011-2012
(Total país)

	Actividad	Empleo	Desempleo
Enero - marzo/2011	63,9	59,9	6,2
Abril - junio/2011	64,4	60,4	6,2
Julio - septiembre/2011	64,1	60,2	6,0
Octubre - diciembre/2011	63,2	59,7	5,5
Enero - marzo/2012	63,3	59,6	5,7
Abril - junio/2012	64,1	59,9	6,5
Julio - septiembre/2012	62,7	58,7	6,4

Fuente: INE, *Encuesta continua de hogares*.

2 Comunicado del Comité de Política Monetaria, 28 de septiembre de 2012.

3 CINVE (2012) *Actividad y comercio*, N° 108 (Montevideo, CINVE), septiembre.

Tal heterogeneidad en las dinámicas sectoriales torna necesario un monitoreo estrecho que permita realizar diagnósticos específicos y tomar decisiones sobre medidas de política focalizadas en aquellos sectores que revelen dificultades.

III. POSIBLES ÁREAS DE INTERVENCIÓN

En un ambiente de incertidumbre como el señalado resulta útil revisar el instrumental de políticas de mercado de trabajo disponibles en el país y evaluar su capacidad para dar respuestas oportunas en el caso de un empeoramiento en la situación económica. La crisis financiera de 2008 mostró que la mayor parte de los instrumentos que se requieren a efectos de reducir impactos negativos sobre el empleo no son de aplicación automática y, por el contrario, necesitan de tiempos relativamente largos para su implementación. La situación actual, con su relativa estabilidad y sin procesos de deterioro profundo en el mercado de trabajo, brinda la oportunidad de revisar las políticas disponibles y preparar con anticipación los ajustes específicos para hacerlas más efectivas. Tal oportunidad es a la vez una necesidad clara, tomando en cuenta el contexto de una relativa mayor estrechez fiscal.

a) *Incluir la variable empleo en la evaluación de obras públicas*

Si bien en el sector de la construcción en Uruguay continúa mostrando un dinamismo importante, comienza a registrarse un cambio en la composición de las inversiones con un menor peso relativo de las construcciones de alto costo y rentabilidad para las empresas. En compensación se espera que las políticas en curso para la construcción de vivienda social, así como importantes inversiones como la construcción en curso de una nueva planta de celulosa, logren mantener el dinamismo de este sector durante el próximo año.

Otro campo de acción posible radica en la focalización del gasto en inversión pública (infraestructura) priorizando proyectos intensivos en empleo, para compensar parcialmente una eventual caída en la inversión privada. A este respecto Uruguay cuenta con una previsión importante de inversiones, fundamentalmente a través de las empresas públicas. Si bien en gran medida estas inversiones son intensivas en capital, otras podrían representar un mayor impacto en el empleo, como las obras en materia de saneamiento público o la reparación y mantenimiento de carreteras y caminos rurales. Un avance en la legitimación de este tipo de políticas lo constituyen los acuerdos tripartitos en 2011 durante el Diálogo Nacional por el Empleo.⁴

b) *Crédito para pequeñas empresas y economía social*

El crédito destinado a actividades empresariales en Uruguay, en especial en lo que refiere a la micro y pequeña empresa, resulta un segmento poco atractivo para el sector

financiero privado. Debido a ello la oferta en este campo es fundamentalmente pública (Banco República, Corporación Nacional para el Desarrollo, y diversos programas y fondos públicos). Una novedad importante ha sido la creación, en 2011, del Fondo para el Desarrollo (FONDES) financiado a partir de las utilidades del BROU (según ley, hasta el 30% de dichas utilidades).

La disponibilidad de estas herramientas puede resultar clave para mantener la liquidez de las empresas en un contexto crediticio más restrictivo, así como para apoyar emprendimientos de tipo cooperativo y de la economía social.

c) *Reparto del tiempo de trabajo*

Durante la crisis pasada, y al igual que otros países, Uruguay desarrolló una herramienta con el fin de preservar empleos en sectores afectados coyunturalmente por el cierre o contracción de mercados de exportación. Para ello se adaptó un dispositivo existente (el seguro de desempleo parcial), para que mediante acuerdos entre empresas y trabajadores se habilitase al reparto del tiempo de trabajo, siendo compensada la reducción de salarios por la vía del seguro parcial. Se incluía también la posibilidad de utilizar el tiempo no trabajado en actividades de capacitación. Este instrumento se enfocaba en los sectores que en aquel momento contaban con empresas en dificultades. En 2012 se le realizaron algunos ajustes a este instrumento, básicamente ampliando su cobertura a todos aquellos sectores que pudieran estar afectados por la crisis internacional.

No obstante lo innovador del instrumento, su utilización fue baja en esa oportunidad. Si bien esto pudo deberse a que las situaciones problemáticas estuvieron muy focalizadas y duraron poco, existe margen para su perfeccionamiento, en términos de la agilidad para aprobar los casos a ser amparados, en los indicadores que los tornan elegibles y en el conocimiento por parte de los actores.

d) *Protección ante el desempleo*

Uruguay dispone de un Seguro de Paro, y por tanto de un instrumento que cumple un rol de estabilizador automático ante las fluctuaciones de la actividad económica y el empleo al sostener el gasto en consumo de los desempleados.

Una particularidad de la legislación sobre seguro de desempleo en Uruguay reside en que ampara tres tipos de situación o causales diferentes. El subsidio puede ser otorgado tanto por:

- a) despido;
- b) suspensión del trabajo, y
- c) reducción en el mes de las jornadas de trabajo o en el día de las horas trabajadas.

Esto permite que el subsidio pueda ser utilizado como herramienta que facilita la reincorporación de los trabajadores y el mantenimiento de la relación contractual. Esto, sumado a la posibilidad de extender la duración del subsidio, refuerza su carácter anticíclico. No obstante ello, es dable pensar en mecanismos más ágiles para la aprobación de planes de reducción de jornada laboral, así como una mayor articulación entre el seguro de desempleo y los servicios públicos de empleo.

4 En ese marco, y a modo de ejemplo, se acordó "Aprovechar potencialidades del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para incorporar en la política de obra pública objetivos de estabilización del empleo en fases recesivas, en coordinación entre los distintos organismos involucrados". Diálogo Nacional por el Empleo, Eje "Políticas de empleo para las diferentes fases del ciclo económico". Cartilla de Acuerdos, Avances y Conclusiones. MTSS, octubre 2011.

e) Política de salario mínimo

Hasta 2005 Uruguay mantuvo el Salario Mínimo Nacional (SMN) en niveles bajos, tanto en comparación con otros países de la región, como en relación a la propia estructura salarial nacional. Esto cambió a partir de ese año, cuando comenzaron aumentos significativos y sistemáticos, habilitados por la eliminación del vínculo entre este instrumento y las prestaciones sociales hacia fines de 2004.

Esta política activa en materia de SMN mantenida durante los últimos siete años merece ser analizada. Para ello debería evaluarse el margen de acción que existe, tomando en consideración los niveles vigentes del salario mínimo, la evolución de los precios en el período anterior y su evolución esperada, las perspectivas de crecimiento y la situación particular del mercado de trabajo, su efectividad como piso de las remuneraciones, así como el posible impacto fiscal del incremento del salario mínimo sobre los salarios en el sector público.

f) Políticas de capacitación e intermediación laboral

En los últimos cinco años han tenido lugar innovaciones tendientes a dotar al país de instrumentos (institucionales) de política pública en materia de capacitación, con la creación del INEFOP (2007) y en la intermediación laboral con la creación de una red de Centros Públicos de Empleo del MTSS-Gobiernos locales (a partir de 2006).

En un contexto económico como el previsto, de bajo crecimiento del empleo pero sin incrementos significativos de la desocupación, INEFOP podría sustentar acciones en materia de capacitación con un mayor énfasis en mejorar los atributos laborales de los buscadores de empleo menos calificados, con el fin de prepararlos para aprovechar nuevas oportunidades de empleo en el mediano plazo. Adicionalmente, el INEFOP puede operar como herramienta contracíclica brindando capacitación en el marco de acuerdos de reparto de tiempo de trabajo mediante la herramienta del seguro de paro parcial.

En el caso de los servicios de intermediación laboral, el énfasis de su operación debería privilegiar la identificación de requerimientos de mano de obra que demandarán las empresas una vez superadas la fase de menor crecimiento económico, así como orientar los contenidos de los programas de capacitación para el trabajo. Tampoco se deberían excluir medidas que permitan fortalecer la operación de estos servicios frente a un aumento en el número de desempleados y ante la puesta en marcha de programas de empleos directos, si se registrara un deterioro significativo del escenario económico previsto. No obstante lo anterior, esta extensa red de centros públicos de empleo requiere, más allá de la coyuntura, continuar con los esfuerzos en curso tendientes a su fortalecimiento, en materia profesionalización de los técnicos, de las herramientas de gestión disponibles, así como de articulación con dispositivos de política activa (capacitación, apoyo a emprendedores) y pasiva de empleo (seguro de desempleo).

g) Derechos básicos en el trabajo y fomento del diálogo social

En este plano se sitúa, seguramente, el principal activo de Uruguay, en cualquier fase del ciclo económico que se considere. De un lado, el país ha logrado aprovechar los años de crecimiento para avanzar simultáneamente en el aseguramiento y cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales en el trabajo. De otro, existe una densa red de espacios y ámbitos institucionalizados de diálogo social que abarcan las dimensiones de la negociación salarial, la seguridad social, el empleo y la formación profesional, la igualdad de oportunidades en el empleo, el trabajo infantil y la seguridad y salud en el trabajo. Además de lo anterior, se ha vuelto usual la realización de diálogos nacionales multipartitos sobre temas tales como la seguridad social (Diálogo Nacional sobre Seguridad Social 2008-2009 y 2011 hasta el presente) o el empleo (Diálogo Nacional por el Empleo, 2011).

Disponer de estos activos tiene la virtud de potenciar los efectos de otros campos de política, como el monetario, fiscal y de empleo, en la búsqueda de respuestas adecuadas y legitimadas socialmente en las distintas fases del ciclo económico.