



ASPECTOS SOCIALES Y POLÍTICOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL. URUGUAY EN LA PERSPECTIVA DEL MERCOSUR

*José Kechichión**

Introducción

El análisis de la dimensión social y política de la integración en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) implica definir el nuevo modelo de desarrollo que está en la base de los procesos de internacionalización económica.

El impacto del MERCOSUR se refleja en los problemas que enfrentan los diversos sectores de la actividad económica para transitar por una reconversión que les permita elevar su tasa de competitividad. El costo social se traduce en los cambios en el mercado de empleo y en la marginación de sectores que no se adaptan a las transformaciones en curso. En otro planó, están cuestionados aspectos como el sistema educativo y su correspondencia con los requerimientos de capacitación de la fuerza de trabajo.

Los elementos que integran esta nueva realidad se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

- la internacionalización de los procesos productivos, que determina una creciente integración de la economía mundial, en

* Investigador del CIEDUR (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay).

donde la acción del mercado y las corporaciones transnacionales imponen las reglas de juego;

- la disminución del peso del sector industrial en la economía, la terciarización y el aumento del sector informal;

- la innovación tecnológica y el avance de la informática que, generalmente, se introduce sin el control y la participación de los trabajadores y sus organizaciones;

- un nuevo modelo de empresa, más flexible o desconcentrado *empresa-red*, con alta capacidad de adaptación a las evoluciones de un mercado en continuo proceso de cambio y versatilidad en la producción, caracterizado a la vez por una mayor descentralización productiva;

- cambios en la composición de la clase trabajadora caracterizados por el menor peso de los sectores tradicionales, la incorporación masiva de mujeres y jóvenes con un nuevo perfil cultural, el aumento del empleo precario y diversas variantes de informalidad laboral, que acarrearán dificultades en el terreno de la representación por parte de los sindicatos.

En el contexto de estos cambios, políticos, ideológicos, sociales, tecnológicos y organizativos, se inscribe la integración regional.

Este modelo emergente está basado esencialmente en la inserción internacional de las economías en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente. Ello supone nuevas modalidades de competencia y nuevos conceptos de calidad y productividad, redefiniéndose también el concepto de empresa, las relaciones entre mercado y Estado, entre la acción pública y privada, entre economía "nacional" y economía "externa", así como otras múltiples cuestiones.¹

1. El proceso de creación del MERCOSUR

Los factores que impulsaron la firma del Tratado de Asunción son de diversa naturaleza.

Los *factores endógenos* se podrían resumir en:

¹ Guillermo, Campero, "Sindicalismo en los '90: desafíos y perspectivas", *Economía y Trabajo*, Santiago de Chile, año I, núm. 2, julio-diciembre de 1993, p. 27.

a. Los antecedentes integracionistas, que se inician con el Tratado de Montevideo de 1960 y dan origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), sustituida, en 1980, por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

b. La crisis del modelo ALADI, que condujo a la búsqueda de un proyecto de integración regional más viable.

c. El primer paso hacia la creación del Mercado Común lo constituye la puesta en marcha del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), entre Argentina y Brasil en julio de 1986.

Basado en la técnica de sucesivos protocolos, el PICE significó el relanzamiento de un proyecto regional, esta vez dirigido a establecer un amplio programa de integración económica y cooperación. Éste apunta a desarrollar una complementariedad dinámica basada en relaciones intraindustriales, que implica abandonar el carácter comercialista del intercambio regional de productos que el otro país no produce.

d. Simultáneamente, se profundizan los acuerdos bilaterales que Uruguay había firmado con Argentina: Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y Brasil Programa de Expansión Comercial (PEC) a mediados de la década de los setenta.

El objetivo central del Programa consistía en incentivar la integración intraindustrial mediante la ampliación del intercambio de insumos semielaborados, con el fin de superar las limitaciones causadas a las economías por la recesión, y moderar los efectos deficitarios que una futura reactivación podía generar en el comercio exterior.

Los gobiernos de Argentina y Brasil decidieron a su vez ampliar el PICE, dando origen al MERCOSUR, que fue instituido por el Tratado de Asunción en marzo de 1991. Esto significó un cambio radical de modalidad, al basarse en reducciones generales de los aranceles y no en acuerdos centrados en la búsqueda de un cierto equilibrio.

Sin duda, la presencia de Brasil es clave en este proyecto, dado que permite crear el espacio comercial y político necesario para negociar en condiciones más ventajosas frente a los países

desarrollados, y que evita reiterar un esquema de subordinación a sus iniciativas.

Los *factores exógenos* están constituidos por:

a. La regionalización de la economía mundial que se expresa en los tres grandes bloques: Comunidad Económica Europea (CEE*), Japón y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el surgimiento de un orden mundial unipolar, bajo la hegemonía político-militar de Estados Unidos.

b. Las modificaciones de las relaciones de poder a nivel mundial, lo que determina que los bloques, relativamente cerrados, dificulten el acceso de países aislados al circuito del comercio internacional.

c. El creciente papel de las empresas transnacionales en el crecimiento económico, actualmente guiado por la inversión directa en el extranjero y por el comercio entre las casas matrices y sus filiales; este comercio representa en la actualidad entre 30 y 40 por ciento del comercio mundial. En tanto que las inversiones de las transnacionales crecen a una tasa de 25 por ciento al año, esos flujos tienen una concentración del orden de 87 por ciento en los países subdesarrollados.²

Agotado el ciclo de crecimiento económico según el patrón de *sustitución de importaciones*, que sustentaba el *crecimiento hacia adentro* de industrias protegidas por subsidios estatales, nuestras economías deben crecer para insertarse en un mundo caracterizado por la transformación productiva, tecnológica y comercial.

La viabilidad del crecimiento estará dada por la capacidad de inscribirnos en un escenario caracterizado por el cambio tecnológico. De lo contrario, la marginación que afecta al comercio de la región continuará con sus negativas consecuencias.

Todos estos factores, de manera directa o indirecta, expresan el impacto de la gigantesca revolución técnico-científica que mo-

² Cf. Pablo Guarino, ponencia presentada en el Seminario "Las Organizaciones No Gubernamentales en los Procesos de Integración Regional", publicado en *Estrategia*, núm. 158, suplemento del diario *La República*, Montevideo, 24 de diciembre de 1993, pp. 10-13.

* Actualmente Unión Europea.

difica incesantemente los modos de producción, de intercambio, los patrones de consumo y el modo de vida, las comunicaciones, las relaciones sociales y la geografía económica mundial.

En tal situación y dada la estrechez del mercado interno, para los países pequeños que no gravitan en los mercados internacionales, apartarse del proceso de integración hubiera significado permanecer subordinados a los precios fijados en el mercado mundial, con sus pequeñas economías sometidas a periódicas inestabilidades.

En el caso de Uruguay, hay que considerar que este país dirige 35 por ciento de sus exportaciones a Brasil y Argentina, a lo que se agrega el hecho de que, en virtud de la integración bilateral de nuestros vecinos, su comercio funcionaba sin impuestos aduaneros. En tales circunstancias, hubiera sido prácticamente imposible colocar los productos uruguayos con las recargas arancelarias que tendrían, sin la conformación de la zona de libre comercio. De esta manera, existía un condicionamiento objetivo para que Uruguay y Paraguay decidieran integrarse al MERCOSUR.

2. Objetivos básicos del MERCOSUR

El nuevo bloque económico y social abarca una zona poblada por cerca de 200 millones de habitantes, con un producto bruto de casi 550 000 millones de dólares. Persigue los siguientes cometidos:

a. Un programa de liberación comercial, que establece rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de barreras no arancelarias, así como de otras restricciones entre los Estados participantes, con el objetivo de arribar al 31 de diciembre de 1994 con un arancel cero.

b. La coordinación de políticas macroeconómicas, que se llevará a cabo gradual y paralelamente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias.

c. *La fijación del arancel externo común* (AEC) para incentivar la competitividad externa de los países participantes.

d. *La adopción de acuerdos sectoriales* con el fin de optimizar

la utilización y movilidad de los factores productivos y alcanzar escalas operativas eficientes.

Cabe destacar que en su formulación predominó la voluntad política de los mandatarios que firmaron el Tratado, acordando solamente aspectos generales, lo que evitó transitar un lento proceso previo de establecimiento de las bases de la integración regional.

Este aspecto diferencia al MERCOSUR del TLCAN suscrito entre Estados Unidos, México y Canadá, el cual estuvo precedido de una detallada negociación a nivel de cúpula. En cambio, en el caso que nos ocupa se ha desplegado un rico proceso de negociaciones a nivel oficial y privado, que cubre el periodo de transición y se prolongará luego del 1 de enero de 1995.

Los acuerdos sectoriales deberán normarse posteriormente, siempre que contribuyan a acelerar el comercio en la región, y se descartarán los que implican una simple distribución de mercado.

El cronograma de desgravación arancelaria, establecido con criterio gradualista, tiene el objetivo de posibilitar que los sectores productivos se adapten a esta apertura de mercados y avancen en la reconversión. Se excluyen de dicho cronograma los productos que integran las *Listas de Excepciones*, que tras una gradual reducción, se eliminarán el 31 de diciembre de 1994 para Brasil y Argentina, y exactamente un año más tarde para Uruguay y Paraguay. Esta diferencia de plazos se debe al reconocimiento de las diferencias en el ritmo de ajuste para los dos países de menor tamaño relativo, aunque tal ventaja para los países pequeños supone un potencial de conflictos.

A partir del 1 de enero de 1995 entrará en vigencia el arancel externo común (AEC), así como la libre movilidad de trabajo y capital.

3. El proceso de transición

El MERCOSUR constituye un vasto proyecto de integración económica, en el que participan Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. Este proceso se asienta en un contexto favorable, caracterizado por la consolidación de los procesos democráticos y económicos,

la firme convicción del agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y una voluntad política respaldada por los gobiernos y amplios sectores sociales.

La integración brinda amplias oportunidades y promueve desafíos para los elencos gobernantes y para el sector privado.

Los gobiernos deberán implantar los marcos jurídicos y administrativos del mercado común y generar las condiciones sociales y económicas que permitan cumplir con las metas fijadas.

Los sectores privados, por su parte, enfrentan el desafío de reestructurar y aumentar la eficiencia. Sin embargo, la coordinación de las políticas macroeconómicas constituye una premisa fundamental, cuya solución corresponde a los gobiernos de la región.

En diciembre de 1991 se aprobó la reglamentación de los Términos de Referencia para la firma de acuerdos sectoriales, en los cuales han tenido un decisivo protagonismo los sectores privados.

Las negociaciones han generado una dinámica nueva, que puso de manifiesto las asimetrías y desequilibrios a nivel de ramas industriales, como consecuencia de las cuales Uruguay y Paraguay quedaron excluidos de la mayoría de los acuerdos sectoriales firmados por Argentina y Brasil.

Esto significó un cierto grado de desviación de los objetivos originales, lo que limitó cumplir con el propósito de "acelerar la integración y favorecer la racionalidad en la especialización intrasectorial, basada en las respectivas ventajas comparativas, en la complementación intramercados y en la asociación para competir eficazmente en terceros mercados".³

Los acuerdos sectoriales se concentraron en aspectos comerciales, pese a lo cual, por iniciativa del sector privado, avanzaron procesos de complementación entre empresas, que abarcan aspectos productivos y tecnológicos.

³ Luis Stolovich, *Las industrias metalúrgicas y metalmeccánicas en el mundo, en el Mercosur y en Uruguay. Los desafíos de la integración regional y de la reconversión productiva*, Montevideo, PIT-CNT/Instituto Cuesta Duarte, septiembre de 1992.

De este modo, surge una discrepancia con los gobiernos que no han definido políticas económicas orientadas a la reconversión, sino que han dado prioridad a la inversión y al crédito.

Mientras que en Uruguay y Argentina se proclama la desregulación de la economía, en un esquema neoliberal, Brasil mantiene equipos de funcionarios estatales que orientan y respaldan el proceso de integración. A esto se suma el carácter inestable de los procesos económicos, que restan capacidad competitiva a la industria.

Las diferencias existentes entre los países integrantes del MERCOSUR se reflejan en el tipo de cambio y en las estructuras industriales; Brasil cuenta con ventajas comparativas en varias áreas, especialmente en la agropecuaria, al contar con salarios más bajos, energía barata, distinto régimen impositivo, fletes menos onerosos y mayores posibilidades de acceso a créditos -subgrupo 8 del MERCOSUR. Igualmente, las distintas políticas macroeconómicas de los países integrantes del MERCOSUR generan obstáculos a la integración regional y distorsionan el escenario en el que deben actuar los sectores empresariales.

Las metas antinflacionarias, no siempre exitosas, se incluyen en un modelo económico que no incorpora las demandas de un proceso de reconversión.

4. Aspectos centrales de una política de reconversión

Con el objeto de lograr una inserción internacional, que no se base exclusivamente en las ventajas comparativas naturales, se hace necesario promover algunos sectores que impliquen un alto desarrollo tecnológico.

Dado que dichos sectores no generan empleo, se plantea la necesidad de impulsar en forma paralela actividades intensivas en mano de obra, las que eventualmente podrían estar orientadas al abastecimiento del mercado interno.

Esto exige invertir en nuevas tecnologías y definir un nuevo tipo de relación entre los empresarios y los trabajadores que permita el acceso a la información necesaria para desarrollar formas avanzadas de gestión y organización del proceso productivo.

El desarrollo de agroindustrias basadas en las posibilidades que abre la biotecnología implica superar el esquema tradicional y ofrece la perspectiva de abastecer de productos alimenticios a los países vecinos, que tienen un elevado patrón de crecimiento demográfico.

Estos lineamientos de un nuevo perfil productivo reclaman políticas estatales y tareas que deberían contar con instrumentos de promoción capaces de generar una reestructuración del aparato productivo.

La regulación estatal no significa reiterar viejas políticas proteccionistas, impracticables en el contexto de creciente apertura económica. Por ejemplo, la política industrial deberá tener límites temporales que impidan recrear los comportamientos rentísticos de los sectores empresariales que siempre han tenido la protección estatal y que, por lo mismo, en la mayoría de los casos no tienen el nivel de competitividad que exigen las actuales circunstancias.

Algunas conclusiones extraídas del TLCAN, convergentes con la experiencia de la CEE, subrayan la necesidad de formular políticas específicas, orientadas a determinados sectores y ramas, y de un esfuerzo por fortalecer las instituciones en aspectos clave para la integración de un mercado común, como es el caso de la investigación, la educación y la negociación.

En el caso del MERCOSUR, además de los costos inevitables para algunos sectores, agravados por su carácter perentorio, el problema se origina en la premisa errónea de la que se parte: "el papel exclusivo del mercado". La debilidad institucional es igualmente un factor negativo para encarar de manera creativa el periodo de transición, cuya duración será larga sobre todo en el caso de productos de mayor relevancia por su potencialidad comercial. Por ello, sin desconocer los efectos nocivos de la protección indiscriminada de la producción nacional, habría que identificar cuáles intereses propios merecen ser defendidos y protegidos, en lugar de limitarse a cuestionar las políticas y medidas proteccionistas de los otros países.⁴

⁴ Martín Buxedas, "Defendamos lo nuestro observando el ejemplo que nos ofrece el NAFTA", reportaje publicado en el diario *La República*, 16 de mayo de 1993, p. 36.

5. El costo social de la reconversión

Los sectores industriales que no logren reconvertirse están amenazados por la clausura de empresas y la consecuente caída del empleo. Ésta será una consecuencia del periodo de transición entre la situación actual y la que se inaugurará el 1 de enero de 1995.

En el caso de Uruguay, el impacto de los procesos de reconversión señala la necesidad de implantar políticas sociales para compensar los efectos negativos.

Aunque en 1992 el país creció en forma importante (7.4 por ciento), al año siguiente se redujo el ritmo de crecimiento. La tendencia parece indicar que éste será inferior a 2.⁵

Por otra parte, debe considerarse que la producción continúa reestructurándose. Tal parece que por la vía de los hechos se evoluciona definitivamente hacia un país de servicios; el comercio, los restaurantes, los hoteles, la actividad financiera y otros servicios son los que más han crecido, al tiempo que se ha reducido la producción industrial y la construcción.

En la actual coyuntura, la producción material continúa evolucionado más lentamente que los servicios. Esta contracción es más importante en la industria que en los otros sectores de la actividad material.

En el tercer trimestre de 1993 la producción de la industria manufacturera disminuyó 16.64 por ciento. De este modo, el descenso acumulado en el periodo enero-septiembre alcanzó 12 por ciento en relación con el mismo periodo del año anterior. El resultado negativo de la industria manufacturera se produjo por la inactividad de la refinería de la ANCAP, el descenso de los volúmenes de exportación de productos no tradicionales y el nuevo incremento en los volúmenes de bienes importados (*El País*, 14 de diciembre de 1993).⁶

⁵ José M. Alonso y Alma Espino, "Centro Interdisciplinario de Estudios para el Desarrollo del Uruguay (CIEDUR), 1993", citado en el diario *La República*, 28 de noviembre de 1993, p. 40.

⁶ Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), empresa estatal de refinación de petróleo.

A partir del proceso de integración económica se pueden prever nuevas modalidades de conflicto a escala regional. Si bien el aumento de la actividad económica supone efectos con beneficios, ya que podría generar empleo y habilitar un mejoramiento de las condiciones de trabajo, se analizan otras alternativas con respecto al nivel de seguridad del empleo, a través de cierres de empresas y reconversiones de sectores productivos.

6. La política económica y la estrategia de los actores (empresarios y trabajadores)

El crecimiento relativamente más lento del tipo de cambio en relación con los precios internos perjudica a los sectores que importan o exportan bienes transables. Este fenómeno desestimula las exportaciones y alienta las importaciones, las que compiten con la industria nacional y originan un abultado déficit de la balanza comercial -581.3 millones de dólares a octubre de 1993.

La desgravación arancelaria, al favorecer las importaciones profundiza las dificultades de una industria que no es competitiva y hasta ahora contaba con protección estatal.

Existen dificultades para aumentar el volumen de inversiones en la reconversión productiva y, en opinión de destacados economistas, estamos frente a un divorcio entre las capacidades del sistema financiero y el reducido acceso del sector productivo a los préstamos. Esto se expresa en que existen 5 000 millones de dólares depositados en la banca y 4 000 millones de residentes depositados en el exterior. Por un lado crece el excedente financiero depositado aquí y en el exterior, y por otro disminuye el crédito de la banca privada al sector productivo.

Diseñar una política financiera al servicio del sistema productivo reclama un papel mayor del Estado, en el marco de una serie de políticas del proceso de reconversión.

A su vez, la falta de proyectos de inversión en las industrias revela el escaso dinamismo del sector.

Al respecto, el semanario *Búsqueda* señala que:

En los últimos años hay un claro aumento de la participación de los sectores de servicios, comercio y del consumo en el total del crédito

otorgado por la banca privada, en tanto la industria reduce significativamente su participación. A fines de 1989 ésta absorbía 48 por ciento del total de crédito, mientras que actualmente sólo recibe 37 por ciento.⁷

El gobierno tiene su interpretación

Voceros del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) reconocen la pérdida de competitividad del sector privado y adjudican la responsabilidad a la magnitud del gasto estatal, que directa o indirectamente sería el causante de:

- la pérdida de competitividad
- el mantenimiento de la inflación
- el aumento de la presión fiscal
- la distorsión de los precios internos
- la baja calidad de algunos servicios públicos

Según los portavoces del Ministerio de Economía, también los gastos del sistema de seguridad social constituyen una de las principales causantes de dificultades en la economía, por cuyo motivo se reclama una reforma estructural capaz de equilibrar las cuentas.

En resumen, el gobierno reconoce el problema que afecta al sector productivo y responsabiliza al gasto público como uno de los causantes de la mayor presión fiscal y de la pérdida de competitividad de las empresas frente a sus competidores extranjeros.

¿Cuál debería ser el papel del Estado?

El Estado debe definir objetivos de intervención, pues en los hechos no existe un Estado liberal a ultranza en ninguna parte del mundo.

Si el determinismo economicista no abarca la riqueza de matices del devenir histórico concreto, no son de esperarse mejores resultados del fundamentalismo que asigna al mercado, a la privatización y al individualismo la capacidad de reestructurar la sociedad.

⁷ *Búsqueda*, 28 de octubre de 1993, p. 33.

Los objetivos deben estar en función de la búsqueda de un camino de desarrollo que no engendre una sociedad excluyente –de *dos velocidades*–, como señala el politólogo Helio Jaguaribe al referirse a Brasil, quien advierte sobre las posibilidades de conflicto social que supone esta vía de crecimiento.

Michael Porter, en su libro *La ventaja competitiva de las naciones*, demuestra que la competitividad no es el tema clave. Las naciones no son competitivas sino las empresas. Por lo tanto, señala Porter, importa la *productividad*, pues la competitividad puede alcanzarse mediante bajos salarios y la pobreza de la nación.

Sin una gestión político-estatal es imposible resolver los desafíos que implica el cambio de paradigma económico-productivo. En efecto, se hace necesario financiar la reconversión a través de recursos que se liberen a partir de una discusión previa para establecer prioridades, lo que reclama espacios de decisión y participación de las distintas fuerzas sociales.

Hasta el presente, excepto la creación de la Comisión Sectorial del MERCOSUR (COMISEC), integrada por representantes del Poder Ejecutivo, empresarios y sindicalistas, no se puede afirmar que se hayan dado cambios importantes en el nivel institucional.

La reubicación de los desempleados exige mecanismos de recalificación de la fuerza de trabajo, que posibiliten su ubicación en otro nivel y tipo de empleo, acorde con las necesidades de las ramas que se especializan. Tal especialización se asentará en la calidad.

Adquiere plena vigencia la necesidad de reformar la educación y hacer que converja con el nuevo sistema de producción.

Por lo tanto, el camino hacia la inserción activa en la economía mundial depende de: reformas institucionales-organizativas, políticas tecnológicas e industriales para mejorar las condiciones de oferta de las empresas, sistemas de capacitación adecuados, etc. No se trata de defender un concepto intervencionista de viejo cuño, sino de definir de nuevo el papel del Estado en vista de la carrera tecnológica internacional.⁸

⁸ Dirk, Messner, "La industria ante la apertura", *MERCOSUR*, en Revista ACDE (Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas). Montevideo, 1991, año V, núm. 20, pp. 14 - 32.

Hasta ahora, las nuevas formas de relación entre el Estado y la economía se han concretado mediante las siguientes disposiciones:

- desgravación arancelaria
- eliminación de los precios de referencia (que regían para ciertas industrias) y otros mecanismos proteccionistas
- desmonopolización del Banco de Seguros del Estado
- medidas que tienden a la desregulación de las relaciones laborales
- reducción del déficit fiscal y la política antinflacionaria, con el fin de dar señales de seguridad a los inversionistas.

Algunos comportamientos empresariales

Los empresarios apelan a estrategias que les permita superar las dificultades del proceso de reconversión productiva. Entre ellas se encuentran:

- clausura de empresas y envíos de personal al seguro de paro, mientras crecen otros sectores de la actividad, en algunos casos, sectores productivos se transforman en importadores;
- a efectos de reducir la incidencia de los salarios en los costos algunas empresas adoptan estrategias de racionalización que se traducen en reducciones del personal;
- otro de los recursos que permite elevar la rentabilidad consiste en la terciarización de secciones, mediante la subcontratación de servicios que pasan a microempresas;
- un sector, por ahora minoritario, se une en el plano comercial, productivo y técnico con otras empresas de la región con el objetivo de captar un mayor espacio de mercado (*joint-ventures*).

La Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)

Los empresarios rechazan la política económica del gobierno, invocando la defensa del aparato productivo nacional. Representantes de la industria solicitan una pausa en el proceso de desgravación arancelaria y protestan por la apertura que se practica, en contraste con las medidas proteccionistas de Brasil y Argentina.

En la revista de la CIU, se señala:

No creemos que un esquema económico como el actual sea sostenible a largo plazo, por cuanto no se puede subsistir cuando se consume más de lo que se produce con base en bienes importados y no como resultado de un crecimiento genuino.

Esta organización gremial sostiene que a consecuencia del desfase del tipo de cambio, la inflación redujo el nivel de producción industrial y aumentó el ritmo de las importaciones. La evolución significativamente más baja del tipo de cambio, en relación con los restantes precios de la economía, según la CIU, habría determinado que en los últimos cuatro años se produjera un aumento del Índice de Precios al Consumo (IPC) por encima del tipo de cambio, del orden de 68 por ciento.

Sectores del empresariado, con dificultades para avanzar en la reconversión, exigen que se dilate el proceso de desgravación arancelaria. Los comportamientos corporativos, si bien surgen del interés por defender el aparato productivo nacional, a su vez exhiben la incapacidad para superar el marco proteccionista tradicional, surgido en la década de los treinta.

De acuerdo con el punto de vista de los industriales, esta situación provoca los siguientes efectos:

- estancamiento de las exportaciones, alrededor de 1 700 millones de dólares;

- fuerte incremento de las importaciones, más de 715 millones de dólares, lo que equivale a 53 por ciento de aumento en dos años;

- significativa inversión del saldo de balanza comercial; de un superávit de 350 millones de dólares se pasó a un déficit de 581.3 millones (enero-octubre de 1993).

El análisis de la CIU destaca que esto ha generado "un alza sostenida de las importaciones de bienes intermedios y finales en competencia con la industria nacional, lo que ha contribuido a la reducción de la inflación a costa de la reducción del nivel de actividad industrial. Esto no es positivo, al contrario; pues en lugar de ocupar más mano de obra y materia prima nacional, con mayores exportaciones, se compra en el

mercado externo y por tanto se consume mano de obra y materia prima extranjera.”⁹

Los industriales sostienen que el sector ocupa más de 200 mil trabajadores y que representa más de 25 por ciento del Producto Interno Bruto, mientras que el comercio se sitúa en 12 por ciento y la agropecuaria y la pesca en 11 por ciento. También destacan que las exportaciones industriales constituyen 91 por ciento de las exportaciones del país, contra tan solo 9 por ciento de las no industrializadas.

La conducta gremial de los empresarios presenta aspectos contradictorios:

- en relación con el empleo, reclaman la desregulación del mercado laboral. Seguidores del liberalismo clásico, son partidarios de que el Estado no intervenga en la negociación salarial a fin de posibilitar la reducción de los salarios;

- la defensa del proteccionismo y del industrialismo en los aspectos relacionados con el comercio exterior expresa una posición conservadora, basada en la asistencia estatal a sectores inviables, sostenidos en prácticas rentísticas que se cultivan en un sistema de clientelas.

A los efectos de aumentar la competitividad, reclaman disminuir las cargas sociales y, en general, la presión fiscal.

En la perspectiva empresarial figura el intento de alcanzar la competitividad mediante la eliminación de las denominadas *rigideces* en el mercado de trabajo. La mercantilización de la fuerza de trabajo, liberada de toda regulación estatal, expresa un punto de vista típico de los partidarios del neoliberalismo.

Desde el punto de vista de algunos sectores de las gremiales industriales, el MERCOSUR se analiza como un mercado libre, donde la libre circulación de insumos, servicios y personas entre las naciones supone un reto a las empresas privadas. Para elevar su competencia la corporación empresarial reclama crear un sistema de relaciones de trabajo más funcional, en concordancia con las nuevas condiciones creadas a partir del MERCOSUR.

⁹ César Rodríguez García, presidente de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), resumen de un artículo publicado por dicha organización en el diario *El Día*, 16 de mayo de 1993, p. 31.

En las comisiones sectoriales del MERCOSUR, los representantes de los empleadores han sostenido que la norma legal debe permitir que, por encima de ella, actúe el sistema de mercado. En otras palabras, que la determinación de las condiciones de trabajo, más allá de su regulación legal, pueda ser un área de negociación colectiva.

En síntesis, pretenden modificar las leyes laborales para proceder a la adaptación de los puestos de trabajo a las variantes que exige la evolución del mercado.

Los asesores de las cámaras fundamentan sus aspiraciones a partir de hechos objetivos, pero que no son trasladables mecánicamente a la realidad uruguaya. En ese sentido, se argumenta que el fordismo-taylorismo no corresponde a las actuales realidades, pues ya no existen trabajadores en puestos de trabajo rígidos, sino que la estructura de los puestos de trabajo se hace polivalente.

El discurso empresarial invoca cambios en la gestión y organización del proceso productivo. Sin embargo, algunas experiencias llevadas a cabo por los sindicatos, en cooperación con la Universidad de la República, demuestran que los obstáculos principales para su avance lo constituyen las concepciones autoritarias y patrimonialistas del empresariado. La reestructuración productiva demanda una nueva concepción de las relaciones laborales, en la que los empresarios y los trabajadores necesitan identificar una nueva cultura del trabajo.

La desarticulación del orden público laboral encierra una ofensiva contra los sujetos que generan dicha legislación, que son los sindicatos.

En la Comisión de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social del MERCOSUR, el tema del *excesivo costo laboral* ha surgido con insistencia, lo que demuestra la intención de presionar el salario a la baja como forma de lograr una inserción competitiva.

Las alusiones a la necesidad de eliminar la *rigidez de la legislación* y alcanzar la *flexibilidad laboral* no significan en el discurso empresarial la búsqueda de la *polivalencia funcional* y la *movilidad funcional* en un contexto de innovación tecnológica, que deje atrás los modelos autoritarios de empresa. El modelo de empresa flexible que buscan actualmente los empresarios se

basaría en la precariedad del empleo, lo que permitiría abaratar el costo de la fuerza de trabajo y vulnerar la capacidad organizativa de los sindicatos.

El movimiento sindical

El agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones determina cambios en las viejas formas de organización del trabajo, en la estructura y funcionamiento del mercado laboral y en las aplicaciones tecnológicas, lo que modifica también el papel de los sindicatos y el marco institucional de las relaciones laborales.

La integración supone un desafío de múltiples dimensiones para los trabajadores. A nivel internacional se verifican procesos de tránsito hacia una nueva modalidad de acción sindical. También en Uruguay se observa la disminución de la afiliación y una serie de dificultades originadas en la cada vez más compleja capacidad de representar categorías de trabajadores que emergen a partir de los cambios económico-productivos y tecnológicos.

Las formas de representación de intereses son cuestionadas a partir del modo de desarrollo, que transforma el modelo orientado al mercado interno y lo sustituye por la inserción internacional, en un mundo marcado por la globalización y la interdependencia.

Surgen nuevas modalidades de competencia y también criterios de productividad y calidad más exigentes. Como consecuencia, ya no es posible sostener el antiguo patrón de relaciones entre el mercado y el Estado, entre lo público y lo privado, entre la economía orientada al mercado interno y la economía externa.

Los intereses de clase que representa el movimiento sindical no desaparecen, pero sí necesitan una nueva forma de representación, un nuevo programa, renovadas estrategias y modos de lucha. En este contexto, la capacidad del mundo del trabajo para incidir en el plano político parece exigir una transformación en la lógica de acción sindical.

En el movimiento sindical se ha establecido la defensa de las fuentes de trabajo y se adelantan propuestas para avanzar en el crecimiento económico y la generación de empleo. Sin embargo,

no ha madurado en el conjunto de los sindicatos una concepción que permita superar la actitud defensiva.

La estrategia basada en la redistribución, en el marco de una economía de escaso crecimiento, tiende a agotar a los sindicatos en una acción cada vez más llena de dificultades para el logro de sus reivindicaciones. Todo parece indicar que se hace necesario elaborar un programa de defensa de la industria en el entorno del desarrollo de un nuevo perfil productivo.

La gravedad de la situación en la industria ha dado lugar a reuniones conjuntas del PIT-CNT¹⁰ y la Cámara de Industrias con el objetivo de preparar una declaración conjunta. Se establecieron grupos de trabajo que abarcan los siguientes temas:

- a. Análisis de los problemas de largo plazo en relación con las transformaciones estructurales.
- b. Problemas inmediatos.
- c. Las relaciones laborales entre las dos partes y la elaboración de mecanismos para prevenir conflictos.

El diálogo entre empresarios y sindicatos surge con base en la coincidencia en el diagnóstico sobre la *difícil situación por la que atraviesa la industria a raíz de la importación de productos*.

El deterioro de las condiciones de competitividad (de la industria) actúa porque la actual política antinflacionaria tiene como un componente esencial el retraso del tipo de cambio.¹¹

A su vez, el secretario de Relaciones Laborales del PIT-CNT manifestó que uno de los objetivos de la central sindical *es comprometer también al gobierno en un plan de salvación de la industria, porque de ahí dependen los puestos de trabajo*.

La participación de la central de trabajadores en la Comisión Sectorial del MERCOSUR se orienta a impulsar el crecimiento económico, como base para la creación de empleos.

Junto con este objetivo, el movimiento sindical defiende el empleo con salarios decorosos, dada la proliferación del sector

¹⁰ Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores, central sindical.

¹¹ Juan Manuel Rodríguez, MERCOSUR, Perspectiva Sindical, PIT-CNT-FESOR.

informal que, generalmente, conduce a una rebaja de las condiciones de trabajo. El aumento de la productividad del trabajo es una condición imprescindible para la creación de empleo con salarios dignos.

7. Conclusiones

Para Uruguay, como para el resto de los países integrantes del MERCOSUR, la universalización de los procesos productivos engendra un conjunto de interrogantes en torno a las posibilidades para la reconstitución de los actores sociales y políticos, así como sobre la capacidad de autorregulación de la sociedad.

Los cambios, cuyo trasfondo lo constituye la revolución científico-técnica, han sido objeto de distintas interpretaciones ideológicas, que trascienden los temas de la economía al proponer un nuevo modelo de sociedad. Asistimos a un nuevo impulso del proceso de implantación de un modelo que privilegia la inserción competitiva en la economía mundial. La nueva realidad configura un marco sustancialmente diferente en el que deberán actuar, el Estado, los partidos y los sindicatos, los que se hallan interpe- lados por complejos desafíos.

El neoliberalismo apunta a la fundación de un nuevo orden, basado en las fuerzas del mercado, el libre intercambio internacional, la reducción de la participación estatal en la economía y la desaparición de todas las fuerzas corporativas –sindicatos, movimientos sociales, partidos políticos con arraigo social, etcétera.

Para Uruguay la incorporación al MERCOSUR supone transformaciones en la estructura económico-productiva, los mercados y las pautas de regulación. Estos itinerarios se ubican en un contexto que incluye cambios en la estructura social, el perfil de la identidad nacional y nuevos patrones culturales.

Desde mediados de la década de los cincuenta, la economía uruguaya entró en una crisis de la que no ha logrado salir. En la posguerra, el país había alcanzado una etapa de bonanza, que sobre la base del incremento de los precios de exportación permitía una política redistributiva, con aumento del salario real y expansión del mercado interno, destinatario de la oferta de productos industriales.

La sociedad había alcanzado una significativa complejidad que evidenciaba un alto nivel de modernización. La movilidad social abarcaba un vasto sector de la sociedad. El sistema educativo en expansión y abierto a los más diversos estratos sociales, permitía la difusión de esa imagen optimista que estaba a punto de fracturarse.

Las claves del imaginario social estaban dadas por el hecho de que los uruguayos se autorrepresentaban como *país reformista, excepcional en América Latina, cosmopolita*, donde la *educación* construye la nación y es un instrumento de *movilidad social* y de *cambio* del país.

En vísperas del golpe de Estado de 1973, este sentimiento de autoafirmación colectiva también entró en crisis. El historiador y ensayista Carlos Real de Azúa lo expresa en términos elocuentes:

[...] la ideología oficial uruguaya [percutió] sobre un pasado cuyas características incluso muy idealizadas se prorrogan hasta hoy. Se trata, antes que nada, de enfatizar [...] el deber de gratitud que cualquier uruguayo debería a lo que una mitificada sociedad uruguaya míticamente le ofrece [...] el orgullo con que [...] todos los habitantes del país deberían proclamar su rincón como “el mejor de los mundos” [...] cuestión mayor que ni siquiera es posible esbozar aquí la de cómo y por qué periclitó la ideología del “Uruguay batllista” con su cándida fe en la superioridad inmarcesible de la pequeña patria y sus “conquistas” [...] con su optimismo, su ideal de una felicidad estable y sin sombras [...] Resulta evidente hoy la caducidad de toda esa estructura mental [...] aunque posiblemente pudiera resultar apresurado dar por totalmente desvanecidas todas sus certezas. Evidente es, asimismo, que nada ha venido a reemplazarlo como creencia nacional unificadora.

Actualmente, la dimensión subjetiva está marcada por la crisis del *país modelo* (que en el imaginario batllista se asociaba al reformismo), una economía estancada, proyectos frustrados, el *desencanto* con la política y una relativa pérdida de legitimidad del Estado. A esto se suma el derrumbe de los sistemas del *socialismo real* y la crisis de referentes para las militancias del movimiento obrero y de la izquierda.

Si los países altamente desarrollados enfrentan dificultades, como las que se viven a nivel de la Comunidad Europea o el

TLCAN, no es difícil imaginar los riesgos y la cautela que exige procesar cambios en un país pequeño, con tres millones de habitantes y una economía basada esencialmente en los recursos agropecuarios, situado entre dos colosos –Argentina y Brasil–, en un contexto internacional caracterizado por el desorden y el caos surgido tras el fin de la Guerra Fría.

Todos estos factores convocan a las fuerzas sociales y políticas a elaborar, en el diálogo y la acción, una nueva *creencia nacional unificadora*, como certeramente la llamó Real de Azúa, capaz de superar la desesperanza y el escepticismo de los uruguayos.

Más allá de la creciente capacidad del mercado para estructurar el proceso social, la centralidad de la política será uno de los factores clave en el reordenamiento de las labores del Estado. La crisis del modelo *Estado-céntrico* reclama el diseño de una alternativa, en la que surja el nuevo papel del Estado.

En América Latina, y en particular en Uruguay, no se puede desconocer que el Estado ha sido una pieza clave en la determinación de un conjunto de configuraciones económicas, sociales y culturales.

En el horizonte de las sociedades latinoamericanas se presenta un problema teórico-político de importancia capital: superar la dicotomía entre el Estado interventor, distributivo, *populista*, por un lado, y el Estado *mínimo*, que sería el resultado de las privatizaciones, desregulaciones y apertura al comercio exterior.

Las nuevas modalidades de relación entre el Estado y la sociedad deberán ser el fruto de consensos democráticos.

Los riesgos de desarticulación social que implica la eliminación de la matriz vigente pueden conducir hacia la *africanización*, el estallido de conflictos sociales y el cuestionamiento de la democracia.

La dimensión técnico-económica de las reformas estructurales que demandan los procesos de integración regional y de apertura al comercio mundial nos remiten al plano político, donde ocupa un lugar central el tema de la democracia. Los diferentes enfoques de los actores sociales involucrados en los cambios exigen diálogo e intercomunicación, sólo posible en una sociedad cada día más democrática.

El nuevo modelo de desarrollo exigirá fundar la hegemonía

social y política de quienes se oponen a crear una sociedad a *dos velocidades*. Esta nueva correlación de fuerzas requiere de actores sociales y políticos que definan lineamientos programáticos, así como elementos de una estrategia de alianzas capaces de resolver las contradicciones que implica todo proceso de transformaciones de la sociedad.

El tema del MERCOSUR estará presente en las elecciones de 1994, donde todo parece indicar que los sectores actualmente en la oposición levantarán como plataforma política un ritmo más pausado para la apertura y una política industrial que impida el desmantelamiento del aparato productivo. Por lo tanto, es posible que a partir de marzo de 1995 el nuevo gobierno deba instrumentar modificaciones de forma y de ritmo en el proceso de integración de Uruguay a la región.

En vísperas de un año electoral, la sociedad uruguaya deberá afrontar varios desafíos:

a. Movilizar las fuerzas capaces de revertir el proceso de desindustrialización.

b. Poner en movimiento las reservas de energía creadora que permita impulsar un proyecto nacional viable.

c. Replantear las claves de funcionamiento del sistema político para ponerlo a la altura de los temas que genera la dinámica social. Superar las rutinas de fragmentación y bloqueo que determinan su inoperancia y su desfase en relación con los problemas que exigen un adecuado formato de representación, de canalización e intermediación por parte de los partidos.

En esta perspectiva, la reformulación de las relaciones entre el espacio público y privado implica transformar la matriz de relaciones entre Estado, sistema de representación y la base socioeconómica de los actores sociales.

Montevideo, noviembre de 1993.

