

La fantasia della «buona gestione familiare»



Il modello scelto dal governo promuove fortemente il settore finanziario a scapito soprattutto del settore produttivo e della società in quanto tale. Una eccessiva apertura dei mercati, la deregolamentazione, un'esclusiva preoccupazione per il bilanciamento fiscale, la lotta attorno alla spesa pubblica e la preferenza per il sistema finanziario, unitamente a un'ostinata politica degli arretrati nel tasso di cambio, hanno causato una progressiva distruzione dell'apparato produttivo e la perdita di molti posti di lavoro.

Il governo si preoccupa essenzialmente di mantenere il *rating* di investimento dell'Uruguay e quindi della fedeltà al modello neo-liberista, sul quale insistono le istituzioni finanziarie internazionali. L'Uruguay non ha alcuna politica finalizzata alla promozione della produzione.

A causa di queste politiche, i prodotti uruguayani hanno perso i mercati di esportazione e sono svantaggiati sul mercato interno, dove devono affrontare la competizione dei prodotti importati, spesso sovvenzionati nei loro paesi di origine. La conseguenza visibile è una progressiva distruzione dell'apparato produttivo e una notevole perdita di posti di lavoro. I settori economici tradizionalmente dominanti, soprattutto quello dell'esportazione agro-alimentare e quello industriale, sono stati progressivamente smantellati negli ultimi vent'anni. La loro posizione privilegiata è stata presa dal settore finanziario, dalle multinazionali e da un ristretto gruppo di importatori diretti, beneficiari delle politiche economiche che sono state applicate in modo insistente e consistente fin dal tempo della dittatura militare.

Secondo la versione ufficiale, tutto ciò che serve è una «buona economia domestica» e un continuo «dimagrimento» dello stato, che è alla base della tensione inflazionistica attraverso il deficit fiscale, il quale a sua volta ha reso non competitive le imprese uruguayane.

Deterioramento della tradizionale copertura sociale

La spesa pubblica globale in relazione al PIL è stata mantenuta a livelli pressoché identici se parliamo della spesa del 1986 e quella del 1999, ma ha subito notevoli tagli negli anni 1990-95. Alla spesa sociale viene destinato il 51% del bilancio nazionale. La struttura della spesa pubblica è rimasta stabile nelle sue componenti. Le risorse destinate all'istruzione sono basse come percentuale del PIL, anche a livello regionale. Da notare soprattutto nel corso del decennio l'aumento della spesa per la sicurezza sociale, concentrata nel programma pensionistico. Questo programma è dovuto alla volontà espressa dai cittadini attraverso un referendum.

Anche se storicamente l'Uruguay ha beneficiato di alti livelli di copertura sociale nel quadro delle regioni e conserva ancora un vantaggio in materia, i livelli stanno diminuendo (cf. Tab. 1).

Ma la copertura non è uniforme e totale: 200.000 bambini che vivono in condizioni di povertà non ricevono gli assegni familiari, a causa delle caratteristiche del programma, rivolto maggiormente al settore occupazionale formale.¹ Questa situazione è rilevante in un paese nel quale il 40% delle persone al di sotto dei 18 anni vive in famiglie con un reddito al di sotto della soglia di povertà.

¹ L'indennità familiare copre l'assistenza sanitaria materna e infantile di base, e un assegno equivalente all'8% del salario minimo nazionale viene concesso alle famiglie con scarse risorse per ogni figlio o minore di cui sono responsabili. Attualmente circa 50.000 bambini sono coperti da questa norma.

TABELLA 1

Esclusione dalla previdenza sociale							
IN MIGLIAIA DI PERSONE, PER LE POPOLAZIONI URBANE IN LOCALITÀ AL DI SOPRA DEI 5000 ABITANTI							
ANNO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TIPO DI PROBLEMA OCCUPAZIONALE							
Disoccupati senza assicurazione*	75,3	86,3	98,4	119,3	115,5	105,9	114,6
Perceptorii di salario precario privato**	136,4	140,1	144,5	143,2	150,8	157,1	151,3
Servizio domestico precario**	56,2	57,0	57,7	57,4	58,9	64,9	61,5
Lavoratori autonomi senza locali di lavoro***	55,8	55,8	58,5	56,6	59,1	65,4	68,3
Lavoratori autonomi con locali**	82,3	88,6	89,2	89,8	91,6	94,4	99,9
TOTALE	406,1	427,7	448,3	466,3	475,9	487,6	495,6
% della popolazione economicamente attiva	37,2	37,7	38,6	40,3	41,1	39,8	40,6

* Disoccupati che non beneficiano dell'assicurazione di disoccupazione BPS.
 ** Precari solo a causa della mancata copertura della previdenza sociale.
 *** Sono esclusi professionisti e direttori.

Fonte: Lavoro informale e previdenza sociale, a cura di un'équipe che rappresenta i lavoratori alla Banca della previdenza sociale (BPS).

Attualmente esistono bisogni sociali non coperti. Occorrerebbero un diverso orientamento della spesa pubblica, una maggiore efficienza nella sua gestione e un maggiore aiuto economico ai settori poveri nel quadro di un progresso sociale di sostegno e integrazione.

Creazione di posti di lavoro: un problema fondamentale

Attualmente, la capacità di creare posti di lavoro è il problema fondamentale dell'economia uruguayana. Nella seconda metà degli anni '90 si è venuto creando, a quanto sembra, uno «zoccolo duro» di disoccupati. Ciò indica che, anche in tempi di crescita economica, l'aumento dell'occupazione non è stato in grado di recuperare i posti di lavoro persi nei periodi di recessione. Nel 2000, il tasso di disoccupazione è stato mediamente del 13,6%. Aggiungendovi i sottoccupati, i lavoratori precari e quelli informali si ottiene un dato allarmante: la metà della popolazione economicamente attiva ha avuto problemi di inserimento nel mercato del lavoro. Nel secondo trimestre del 2001, il tasso di disoccupazione è salito al 16%. Inoltre, gli uruguayani sono molto preoccupati per il fenomeno dell'emigrazione, che può raggiungere valori equivalenti a quelli della crescita demografica.

L'aumento della disoccupazione e la riduzione dei salari indicano un deterioramento della qualità della vita di molti uruguayani. Nel 2000, a livello nazionale l'indice di povertà ha raggiunto il 25,2%, con un 10% in più rispetto al 1999. Nel 2001 ci si aspettavano ulteriori aumenti a causa del crollo del reddito minimo.

Gli anni '90 sono il secondo decennio perso nella lotta contro la povertà. Nonostante questi recenti sviluppi, i coefficienti sociali riflettono una si-

tuazione strutturale abbastanza positiva in termini di sviluppo umano, soprattutto in comparazione con molti paesi latinoamericani. L'analfabetismo è al 2,5%, la copertura sanitaria è molto alta, il 90% della popolazione urbana ha accesso all'acqua potabile e il 90% della rete viaria del paese è asfaltata. Ma a livello della società in generale crescono la frammentazione e l'esclusione.

Risorse nazionali: una struttura regressiva di doveri

Il principale peso fiscale è costituito dalle tasse indirette (IVA e IMESI²), che rappresentano il 78,5% del totale. Nella struttura fiscale spicca l'assenza di una tassa sul reddito delle persone fisiche, poiché vengono tassati solo i salari e i profitti, notevolmente più ridotti, delle imprese.

Promozione del commercio e liberalizzazione finanziaria

L'inserimento internazionale è basato sulle esportazioni del settore agricolo e dell'allevamento e dai loro prodotti lavorati, che costituiscono il 75% di tutte le esportazioni. In cambio, le importazioni di capitali e beni intermedi ammontano al 69% del totale. Data la destinazione e l'origine delle esportazioni e delle importazioni, la maggiore area commerciale è il MERCOSUR (soprattutto Argentina e Brasile), seguita dall'Unione europea e dai paesi dell'Accordo di libero mercato del Nord America (NAFTA).

Fattori strutturali storici e più recenti influenzano l'inserimento dell'Uruguay nei mercati internazionali. A partire dal 1972 si è sviluppato un modello sociale ed economico basato sull'apertura ai mercati esteri e sulla liberalizzazione interna. La piena liberalizzazione fiscale è avvenuta negli anni '70. Nell'area del commercio estero, il processo è stato lento e graduale fino al 1991, quando è subentrata un'apertura rapida e illimitata.

Nonostante l'aumento delle esportazioni e del PIL, l'apertura dell'economia ha avuto conseguenze negative:

- la disoccupazione strutturale è raddoppiata, passando da 75.000 a 150.000 fra il 1988 e il 1998;
- i salari sono stati congelati, nonostante il consistente aumento della produttività economica;
- il numero degli occupati con problemi occupazionali (occupazioni informali e precarie, ecc.) è aumentato fino a raggiungere l'attuale cifra di 600.000, cioè oltre il 40% della popolazione economicamente attiva.

L'apertura al commercio estero negli anni '90 – accompagnata dagli arretrati nei tassi di cambio derivanti dalla politica di stabilizzazione – ha chiaramente danneggiato la maggioranza degli uruguayani, soprattutto i lavoratori e le piccole e medie imprese nelle aree urbane e rurali. Al tempo stesso, queste politiche hanno legato l'Uruguay all'economia regionale, che ha comportato una maggiore vulnerabilità. Con la svalutazione brasiliana e la crisi argentina, l'economia è entrata in una fase recessiva che ha rasentato la crisi, aggravando notevolmente i problemi dell'occupazione, dei salari e della sicurezza del lavoro.

Occorrerebbe ridisegnare le politiche commerciali dei paesi del Sud in base a questi tre concetti:

- politiche protezionistiche con livelli tariffari più alti in relazione ai paesi sviluppati;
- politiche a favore della complementarità produttiva regionale, che rafforzerebbero l'efficienza economica e sociale dei paesi del Sud nella loro competizione con i paesi sviluppati;
- politiche di scambio Sud-Sud, comprendendo paesi come la Cina e l'India, per rafforzare il commercio interno e ridurre la vulnerabilità nei confronti delle politiche dei paesi sviluppati e dei loro organismi internazionali.

Il boom dell'investimento estero diretto

L'Uruguay ha partecipato alla rapida ripresa degli afflussi di investimenti esteri diretti, che si è osservata nell'economia regionale a partire dalla fine

degli anni '80 e che si è trasformata in un vero e proprio boom negli anni '90, soprattutto fra il 1995 e il 1999 (Chudnovsky e altri, 2001).

Secondo le stime di Bittencourt e Domingo (2001), il coefficiente dell'afflusso degli investimenti esteri diretti sul PIL dell'Uruguay nel periodo 1991-98 è stato dell'1,4% e ha raggiunto il 2% nel 1998. Secondo i dati della Banca centrale, gli investimenti esteri diretti nel 2000 corrispondevano all'1,4% del PIL.

Questo boom degli investimenti esteri diretti implica un significativo passo avanti delle multinazionali nella struttura economica del paese. Le multinazionali controllavano il 38% delle vendite delle maggiori industrie uruguayane (con un aumento della loro partecipazione praticamente in tutti i settori). Esse hanno aumentato la loro presenza nel commercio estero, passando dal 26 al 30% delle esportazioni fra il 1992 e il 1998.

La sfida di una crescita economica elevata e sostenibile

In che modo l'inserimento internazionale dell'Uruguay si può trasformare in un tasso di crescita elevato e sostenibile? Il canale più importante è quello del miglioramento della competitività delle strutture produttive. Questo miglioramento lo si consegue in parte attraverso la specializzazione, basata su vantaggi comparativi statici o convenzionali, cioè sull'uso di fattori relativamente abbondanti e quindi a basso costo, come la forza lavoro e le risorse naturali. Questo sembra essere un vantaggio necessario, ma non basta per raggiungere una crescita elevata e sostenuta. Questa specializzazione sarebbe la conseguenza di una politica incentrata esclusivamente sull'apertura dell'economia.

Occorre un processo di industrializzazione che migliori le condizioni produttive mediante l'incorporazione tecnologica. Nelle piccole economie, le strutture industriali non possono raggiungere un grado di diversificazione comparabile a quello delle grandi economie. La «migliore» combinazione di forza lavoro disponibile e scala produttiva implica (in modo quasi «naturale») che l'industria può essere efficiente solo con un certo grado di specializzazione. Il principale limite per lo sviluppo industriale nelle piccole economie consiste nell'impossibilità di realizzare economie di un certo livello nel mercato interno. Perciò, l'integrazione e l'accesso a mercati più ampi diventano una necessità primaria per lo sviluppo di una produzione efficiente.

Una delle principali strade per promuovere lo sviluppo economico nelle piccole economie è l'industrializzazione finalizzata all'esportazione. Se c'è interesse ad aumentare il contenuto industriale delle esportazioni, sviluppare vantaggi comparativi dinamici, migliorare la differenziazione e perciò i prezzi e rendere possibile la specializzazione intra-industriale, il luogo più adatto per raggiungere questi obiettivi è certamente il mercato regionale. La ragione principale è che il conseguimento di vantaggi manifatturieri sui paesi sviluppati richiede un processo di apprendimento e di maturità industriale, nel quale non si sono fatti molti progressi nel corso degli anni '90.³ Qui le economie di un certo livello hanno un impatto con una soglia temporale minima per stabilizzare i flussi delle esportazioni. Questi limiti non sarebbero importanti nelle vendite estere dirette verso i paesi vicini, poiché nei piccoli paesi è più facile realizzare le condizioni per lanciare e sviluppare le potenzialità nel campo delle esportazioni.

Nel quadro dell'elaborazione di una strategia di industrializzazione, la promozione di un cambiamento di orientamento alle esportazioni delle vendite da parte delle piccole economie acquista una particolare importanza. Possono esservi delle tribune per proporre attive politiche industriali e commerciali nel quadro dei negoziati fra il governo e le piccole economie. Esse dovrebbero comprendere delle possibilità di cambiare il comportamento delle varie branche, in particolare di quelle che partecipano agli scambi commerciali fra l'Uruguay e l'Argentina. ■

Plataforma Social Watch Uruguay

2 Tasse su bevande alcoliche, tabacco, cosmetici, benzina e lubrificanti, bevande non alcoliche, automobili, alcol, energia elettrica.

3 Fino all'inizio degli anni '90, un gruppo di società uruguayane con capitali nazionali aveva fatto progressi nell'apprendimento dei processi legati alle esportazioni, imparando a piazzare i prodotti nella regione e poi sui mercati dei paesi sviluppati (Vaillant, 1990). Molti di questi processi sono terminati dopo il 1992, quando lo sviluppo delle società di esportazione si ridusse notevolmente e ripresero le principali esportazioni tradizionali, per lo più nuovamente verso il Brasile (Bittencourt e Vaillant, 2001).