

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MVD/R.94
LC/R.1221 (Sem.70/11)

Diciembre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L.
Oficina de Montevideo

Seminario: "Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950 de los países de pequeña escala de Europa y América Latina"

Con los auspicios y la cooperación del Gobierno de la República Oriental del Uruguay,
el Banco Interamericano de Desarrollo
y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Bureau para América Latina

URUGUAY
1950-1990: Búsqueda de la sustentabilidad

URUGUAY

1950-1990: BUSQUEDA DE LA SUSTENTABILIDAD

EDUARDO BALCARCEL

PROLOGO

Hace 27 años, la denominada Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) efectuó un estudio profundo y amplio del devenir económico uruguayo.

Refiriéndose a lo que llamó *Los círculos viciosos del estancamiento uruguayo*, el informe final decía:

"El País osciló en su línea de progreso alrededor de fuerzas dinámicas que se fueron agotando progresivamente.

En forma muy gruesa fue la riqueza pecuaria antes del año 30, la industria de sustitución a partir de esa fecha y particularmente en la postguerra, el empuje complementario de la agricultura.

Estos polos dinámicos se fueron progresivamente agotando, por causas técnicas y estructurales de distinta índole.

Los fenómenos se fueron encadenando. El agotamiento de la agricultura limitó la capacidad de exportación del País. Obtenida la parte fácil de la sustitución de importaciones se agotó en términos generales la vía del "ahorro de divisas".

Ambos factores deterioraron la capacidad de pagos del País y ayudaron por efecto de los tipos de cambio a acelerar el proceso inflacionario interno.

Efectivamente, el balance de pagos no pudo responder a las exigencias del consumo que quiso ser creciente o a los reclamos de la industria que demandaba materias primas para poder mantener su nivel de actividad y por ende, su capacidad de crear trabajo.

Cuando estos factores se resintieron, se aceleró la presión por empleos públicos y creció la clientela electoral como un mecanismo de ajuste y de defensa con innegables implicaciones políticas, pero de defensa al fin, contra la incapacidad del País para crear trabajo.

La serie de factores cerró el círculo: el estancamiento productivo, el deterioro de la capacidad de pagos del país, el alza de precios y la reducción de las oportunidades de empleo, constituyen hoy una cadena de causas y efectos difíciles de separar pero que explican el estancamiento general del sistema y se complementan entre sí en forma progresiva.

Las tentativas de romper esa cadena por simples ajustes monetarios o cambiarios no dieron resultado.

Progresivamente en los últimos quinquenios, se pretendió alterar los datos de la cadena precedente, por ensayos de políticas monetarias y cambiarias de distinta naturaleza (libertad, dirigismo, monomercado, doblemercado, redescuentos, emisiones, etc.)

Una tras otra las soluciones fueron fallando o agotándose. Operando solamente en la superficie de los problemas, se enfrentaron a la barrera infranqueable que significa la incapacidad del País de proveer las divisas para mantener su consumo y su ritmo de actividad, sostener la ocupación de las fábricas y apuntalar un crecimiento sostenido."

La evolución del producto bruto interno, (apéndice estadístico) confirma hasta 1990, aquellas apreciaciones, cuando observamos la recurrencia de los períodos de alternancia del crecimiento, el estancamiento cuando no el deterioro.

INTRODUCCION

Exponer y/o juzgar la evolución económica del país implica recurrir a la comparación, por un lado con el País mismo y por el otro con algún punto de referencia ajeno.

En este último caso, el libro *Diverging Paths*^{1/} y el capítulo de Martín Rama, nos presenta un ejemplo de claridad meridiana. En 1955, Uruguay y Dinamarca tenían un PBI per cápita bastante similar (2.975 dólares de 1975 en Uruguay, 3.023 en Dinamarca). En la actualidad, el del país escandinavo supera tres veces el de Uruguay.

La comparación puede también realizarse si vemos cómo ha evolucionado la brecha entre Uruguay y el mundo industrializado.

En 1960 el PBI per cápita de Uruguay equivalía al 70% del promedio del mundo desarrollado. En 1989 había bajado al 39%.

Sin embargo, en los índices sociales, la pérdida ha sido casi inexistente o ha habido un leve progreso en materia de educación.

En expectativa de vida al nacer Uruguay estaba en el 98% de la media del Norte y apenas bajamos al 97%. En la mortalidad infantil seguimos en el 99%.

Cuando la comparación es con el País mismo, la primera comprobación es que hasta los 50s y 60s, nuestro país no tenía bolsones de pobreza y no exportaba gente como lo ha hecho en las últimas décadas, sino que la importaba.

Sin perjuicio de considerar válidas y utilizar la división de las etapas del desarrollo de nuestra economía en función de modelos que el país fue aplicando en las últimas décadas, plantearemos simultáneamente una división en tres fases de la actitud político-económica que se han transitado en el mismo período.

- 1) la de la bonanza, que trajo inmigrantes, inversiones y generó prosperidad.
- 2) la del agotamiento de la bonanza y perduró en la búsqueda de modelos de desarrollo, con un importante ingrediente de paternalismo y dirigismo estatal enmarcado en una lucha ideológica donde están en discusión los temas económicos en su totalidad, agravado por la generación insuficiente de recursos para distribuir; y
- 3) la que transitamos con dificultad, que llamaría el intento de sinceramiento y apertura, cuya aplicación impone la ruptura con muchas formas de convivencia del pasado, que han resultado insuficientes para la sociedad en su conjunto y que no permitieron el crecimiento económico estable y duradero que diera sustentabilidad genuina al bienestar general.

La otra división, en términos de modelos es aquella en la que en general, los economistas y analistas han hablado de cuatro etapas de política económica y será la que seguiremos en la presentación, suponiendo la anterior en lo que corresponda. Las etapas, entonces, serían:

^{1/} *Diverging Paths (Comparing Century of Scandinavian and Latin American Economic Development)*. Inter-American Development Bank. 1991.

- i) de exportación tradicional de carne, lana y cueros,
- ii) de sustitución de importaciones,
- iii) de apertura y promoción de exportaciones, y
- iv) una cuarta de crisis y ajuste que coincide con la llamada década perdida que atravesó toda América Latina.

LA CONDICION DE PAIS PEQUEÑO

Antes de ingresar en materia vale la pena alguna reflexión sobre en qué medida afecta a Uruguay su condición de país pequeño.

En general, los países de reducido tamaño tienden a tener como importantes socios comerciales a sus países vecinos, con excepción del caso de las materias primas de las que son productores en abundancia. Ejemplos son, Ecuador y Kuwait en el caso del petróleo, que se dirige en sus volúmenes principales a los grandes mercados o a los centros económicos o en el caso de Uruguay con la lana y en alguna medida con la carne.

En el caso de las exportaciones de menor volumen, generalmente manufacturas, crece la dependencia, al menos en algunas etapas del desarrollo, con respecto a los países vecinos. Por ejemplo, mientras Uruguay exporta el 40,2 de sus manufacturas a la región, Brasil exporta a la región el 10,4.

El caso de Uruguay tiene la particularidad de tener dos vecinos, Argentina y Brasil, que lo superan 15 y 45 veces en tamaño, 10 y 50 veces en población y 9 y 33 veces en producto, respectivamente.

La evolución de las economías de sus vecinos no ha sido estable en las últimas décadas y sus consecuencias se han hecho sentir alternadamente. El impacto es muy sencillo de demostrar: en el primer semestre de 1992 las exportaciones a la Argentina crecieron 76,1% con respecto al primer semestre de 1991. Las exportaciones a Brasil, bajaron 46,8 en el mismo lapso.

Esto tiene que ver con el comercio de exportación e importación registrado.

Queda el no registrado, el de compras de fontera, turismo y viajes de compras.

Entre las teorías que explican el comercio internacional, la teoría de la demanda representativa nos ilustra sobre la incidencia que puede llegar a tener la cercanía, particularmente en el caso de Argentina.

Según esta teoría^{1/}, si dos países tienen las mismas estructuras de demanda todos los bienes exportables e importables de un país son también los bienes exportables e importables del otro. El fundamento de esta teoría radica en que supone que cuando un país exporta un producto ya desde antes se producía en él.

No hay necesidad de demostrar cuán similares son las estructuras de demanda de Uruguay y Argentina y derivar la importancia que han tenido cíclicamente en el pasado los desacomodos macroeconómicos entre ambos países, cuando un millón de personas, como ocurrió en 1982, viajan al vecino país.

^{1/} Linder, S.B. "Ann Essay on Trade and Transportation".

El siguiente cuadro del rubro "errores y omisiones" de la balanza de pagos del Uruguay, muestra la importancia que puede llegar a tener en una economía pequeña el comercio no registrado y el turismo de compras.

ERRORES Y OMISIONES (Millones de dólares)									
1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991p
-1.265	-255	-121	261	224	-93	-232	-60	127	459

Fuente: BID. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina, 1992.

La condición de país pequeño y además con baja densidad de población y leve crecimiento demográfico, imponen además algunas restricciones; básicamente dos: a) mercado interno limitado, y b) dificultad para desarrollar actividades productivas intensivas en mano de obra. Ambas limitantes pesaron fuertemente en el pasado y, sin duda, no fueron tenidas debidamente en cuenta.

La condición de país pequeño y su enclave entre dos poderosos vecinos, le ha brindado también algunos beneficios tangibles, fruto también de una mayor estabilidad. En base a esa estabilidad y a una ventaja comparativa natural (ubicación y recursos humanos y naturales) ha podido desarrollar un sector servicios que es responsable del 43% de su PBI. Esa participación era del 30% en 1970.

MODELO EXPORTADOR, EL SUSTITUTIVO Y LA BONANZA

Durante la primera mitad de este siglo, hasta 1956, el país mantuvo una tasa anual de crecimiento sostenida de alrededor de 3,0 por ciento del PBI. ^{1/} En este período, se aplicaron dos modelos distintos.

En una primera etapa el desarrollo estuvo basado en el crecimiento de la producción ganadera con una política comercial que favorecía la exportación de carnes y lana.

Hasta los años de la gran depresión, el país creció en base a un modelo exportador primario (o sea una modalidad de crecimiento hacia afuera) liderado por las actividades de exportación tradicional; carnes vacunas, cueros y lanas. Durante ese período se desarrollaron ampliamente obras de infraestructura y se instituyó una legislación de bienestar social avanzada en la región latinoamericana, comparable solo con las de los países desarrollados. Dicha legislación incluyó la educación gratuita, un régimen amplio de seguridad social, pensiones y otros beneficios.

El modelo de crecimiento exportador sufrió los embates originados por la depresión mundial de los años 30s y el proteccionismo comercial que se originó entonces. El país fue inducido a adoptar un modelo de crecimiento hacia adentro, el conocido modelo de sustitución de importaciones, cuya idea básica consistía en promover que el sector privado sustituyera importaciones por producción nacional al amparo de medidas proteccionistas de tipo cambiario y arancelario. Las nuevas industrias fueron protegidas para poder competir con productos importados de consumo final. Este modelo se desarrolló en un ambiente propicio para las exportaciones tradicionales: el ambiente de la segunda guerra mundial y el del período posbélico de reconstrucción, incluyendo la guerra de Corea.

La apreciable diferencia entre el dinamismo del sector manufacturero y el del resto de la economía, provocó una rápida elevación del grado de industrialización. Como resultado, el sector industrial acrecentó su importancia desde un 12% del PBI en 1930, hasta casi 23% del PBI en 1957. En esta etapa, el crecimiento industrial fue impulsado fuertemente por la producción de bienes que gradualmente dejaban de ser importados. Entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y pasada la mitad de los años 50, la industria se expandió a las tasas más altas de toda su historia, superando en algunos años el 14 por ciento. La adopción de modelo de sustitución tuvo dos consecuencias importantes:

- i) la diversificación de la estructura productiva asociada a la incorporación de nuevos rubros a las líneas de producción local, y
- ii) la reestructuración de las importaciones; perdían significación los bienes de consumo y la aumentaban las maquinarias, combustibles y otros insumos destinados a la industria.

La industria sustitutiva tuvo una orientación netamente dirigida al mercado interno y por lo tanto no se modificó el nivel ni la estructura de las exportaciones. Las importaciones vitales para sostener la actividad industrial en consecuencia eran financiadas sólo por las exportaciones tradicionales provenientes del sector agropecuario (carne, cueros y la lana). Ese desajuste no tardó en hacer crisis.

^{1/} Ramón Díaz "Siglo y medio de Economía Uruguaya", publicado en el semanario Búsqueda en 1986.

Durante este período, el sector público intervino cada vez más en la actividad económica productiva. El Estado pasó a controlar mataderos, centrales generadoras, la refinería de petróleo (ANCAP en 1931), una planta de cemento, teléfonos y ferrocarriles. Esta mayor participación estatal requirió además un número mayor de funcionarios públicos. Por otro lado, el sistema de seguridad social cubrió cada vez una mayor gama de beneficios sin relación muchas veces con su capacidad financiera, obligando al Estado a efectuar grandes transferencias presupuestales. Todo ello generó crecientes déficits fiscales que a su vez ejercían presiones sobre el nivel de precios.

En la segunda mitad de los años cincuenta esta estrategia de desarrollo empezó a mostrar limitaciones debido a la estrechez del mercado interno. Además el sector industrial que dependía fuertemente de los insumos importados, no se tornó competitivo y en esas condiciones, las exportaciones no pudieron expandirse. Las importaciones insumieron cantidades cada vez mayores de divisas, generándose saldos negativos en la balanza comercial durante buena parte de este período.

Esta lucha por la captación de un producto que no crecía se reflejó en crecientes déficits fiscales, inflación y endeudamiento externo, que fueron las válvulas de escape que permitieron postergar transformaciones de política económica que eran indispensables para recuperar un dinamismo del sector productivo.

Hasta mediados de la década del 1950, la sustentabilidad no era un problema.

Es ilustrativo ver cómo ocurrió el agotamiento que, sin duda, no era perceptible como tal en las primeras etapas porque se trataba de fenómenos nuevos; el mundo comenzaba a registrar en forma creciente su interdependencia, los consumos aumentaban y se universalizaban, como lo muestran los indicadores de importaciones.

En marzo de 1950, el Poder Ejecutivo, como es costumbre en el sistema institucional uruguayo, remitió a la Asamblea General, el mensaje en el que daba cuenta de la situación del país y resumía las medidas adoptadas.

Vale la pena tomar algunos párrafos de ese mensaje, relativo al ejercicio 1949, que es un índice adecuado del devenir de nuestra economía por entonces, cuando la II Guerra Mundial, hacía cuatro años había terminado y Europa encaraba su reconstrucción.

En el comienzo del mensaje se señala:

"Para el año 1949, de producirse déficit, no será muy elevado, con la particularidad de que el aumento de los treinta pesos, hechos a los funcionarios públicos en el año 1948, que presenta un monto de veintidós millones de pesos, fue financiado con siete millones de pesos por una sola vez, cantidad de la que no se dispuso para el año 1949. Cabe agregar que la ley sobre Holding, otro de los recursos previstos, está muy lejos de producir los resultados esperados."

Y sigue:

"El mundo financiero se ha visto violentado por la desvalorización de la libra, que fue sin duda, un golpe muy rudo para nuestra economía, la que sufre aún hoy sus consecuencia, porque Inglaterra es compradora firme de nuestra carne. Se suma a esta inconveniente situación monetaria, la debilidad de las monedas de nuestro continente, con quienes tenemos relaciones muy estrechas. A pesar de todo ello, nuestro signo se mantiene firme y en el instante en que se prepara este mensaje a la Asamblea General, es de interés consignar que el dólar, que en los meses de septiembre y octubre de 1949, se cotizaba en nuestra plaza a \$3.30, hoy está a \$2.65."

Y más adelante se informa:

"El subsidio para abaratar la leche al consumo de Montevideo, representó en el año 1948, una erogación de \$6.700.000.00 y en el año 1949 \$10.000.000.00 lo que hace un total de casi \$17.000.000.00. Pero esta inversión no ha mejorado la producción, ni deja vislumbrar el abaratamiento de los costos y mientras los arrendamientos de la cuenca lechera continúen aumentando, no podrá abaratarsé la leche y por consiguiente no se intensificará su consumo por el pueblo."

"Para salvar de un grave colapso a nuestra ganadería, como resultado de la desvalorización de la libra, se ha resuelto subsidiar los precios del ganado en Tablada, desde el 17 de enero de este año en adelante, manteniendo el precio de doscientos cuarenta milésimos, frente a los ciento ochenta y cuatro milésimos que paga en estos momentos Inglaterra. Esto va a exigir un desembolso de más de \$20.000.000.00 para mantener con firmeza nuestra ganadería, en espera de que nuestro antiguo comprador mejore sus cotizaciones."

Con relación al comercio exterior y el mercado cambiario, se informaba que:

"Con motivo de la devaluación de la libra esterlina se establecieron los tipos de \$1.59; \$1,78 y \$2.35 por dólar o su equivalente en otras monedas para la exportación y \$1.90 y \$2.45 para la importación."^{1/}

LA CRISIS SE AGRAVA

Cinco años más tarde, en el mensaje correspondiente a la Asamblea General, el Poder Ejecutivo de la época informaba que persistía *"el saldo favorable en la balanza comercial que se señalara como hecho auspicioso en el Mensaje anterior, aunque este saldo no ha mantenido el alto nivel alcanzado en el año 1953. Del saldo desfavorable de 41.000.000 de dólares ocurrido en 1952, se pasó, en el año 1953, a un superavit de 84.000.000 de dólares y en el año 1954, hasta el 31 de octubre último, ese superavit es de 26.000.000 de dólares."*

"En cuanto a las importaciones aumentaron considerablemente con respecto al último año, pues pasaron de 154.000.000 a 231.000.000 de dólares, aproximadamente. Dicho aumento se ha invertido fundamentalmente en importación de artículos esenciales para el desarrollo económico del país, principalmente de maquinarias, materias primas y artículos de barraca y construcción, y también vehículos automotores."

DESFINANCIAMIENTO Y DEUDA

"En lo que respecta a la faz financiera, con fecha 30 de junio último el Poder Ejecutivo sometió a la Asamblea General la rendición de cuentas y el balance de ejecución presupuestal correspondiente al ejercicio 1953, del cual resultaba un déficit de \$70.000.000 desnivel debido, fundamentalmente, al abatimiento sensible operado en las rentas de Aduana, a las pérdidas del período complementario, resultado del nuevo régimen presupuestal y, sobre todo, a no haber rendido algunos arbitrios su estimación originaria, lo que es comprensible, pues es difícil que una contribución nueva dé desde el primer momento su rendimiento integral."

^{1/} Diario de Sesiones de la Asamblea General. Mensaje del Poder Ejecutivo 15 de febrero de 1950.

Dice más adelante el informe que: "es tan alta la masa de obligaciones presupuestales, muy superiores a las previsiones que se tuvieron al sancionarse la ley de 27 de marzo de 1953, que se está todavía lejos del equilibrio presupuestal, máxime considerando que en 1954 se perdió el arbitrio de \$12.000.000 de utilidad por la conversión del oro amonedado, que fue votado por una sola vez para 1953."

"En lo que respecta a la colocación de deuda pública, se han confirmado las observaciones formuladas a la última Legislatura por el Poder Ejecutivo, en el sentido de que el régimen de financiación establecido para el aumento a las pasividades, afectaba seriamente la capacidad de absorción de títulos de deuda pública por parte de los organismos de previsión social, que han sido tradicionalmente los que han adquirido, en parte fundamental, las emisiones de deuda pública interna indispensables para realizar la acción de gobierno, de progreso y de desarrollo económico que el país necesita."

"Es así que en 1954 se experimenta un descenso considerable, de 35 a 37.000.000 de pesos, en la colocación de deuda pública a organismos oficiales, lo que obedece fundamentalmente a la falta de absorción actual de la Caja de Jubilaciones de la Industria y Comercio."

"Ello obliga a modificar las financiaciones programadas con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que requieren que el país prestatario esté en condiciones de colocar en sus plazas deuda interna por un monto correspondiente a la mano de obra y a la adquisición de los materiales nativos."

"Así el préstamo a los Ferrocarriles, las obras hidroeléctricas térmicas de la UTE, y la construcción de la cuarta línea de bombeo, requerirían colocar en el año presente \$41.000.000 de deuda pública interna, quedando todavía por atender la financiación interna del Plan pecuario, la construcción de escuelas y liceos: obras de vialidad e hidrografía; saneamiento; edificios públicos; equipamiento de oficinas y colocación de la Deuda de Consolidación."

"Para remediar esta situación se están realizando gestiones por el Ministerio de Hacienda para que el Eximbank atienda, con un programa de préstamos de cinco años, la financiación de las principales obras enunciadas, en la parte no cubierta por los empréstitos del Banco Internacional."

Por estos motivos es que en los meses iniciales del año se registró una disminución gradual de la actividad en cuanto al volumen de realización de obras públicas."^{1/}

Surge bastante claro de los documentos transcritos cómo, paulatinamente, en forma casi insensible, el fantasma del deterioro comienza a aflorar y cómo la sustentabilidad comienza a convertirse en un desafío.

La sustentabilidad de los sueldos, de las pasividades, de la inversión, comenzaron a requerir del financiamiento con reservas o con deuda o más adelante con impuestos, incluido el inflacionario.

Ya para 1959, el panorama se aproximaba a una situación más crítica, que se extendería por varias décadas.

En 1958 los problemas aparecidos años atrás se agravaron y alcanzaron otras áreas, por ejemplo la inversión o, mejor dicho, la desinversión. Ese año había debido enfrentarse, por ejemplo, el cierre de

^{1/} Diario de Sesiones de la Asamblea General. Mensaje del Poder Ejecutivo, 15 de febrero de 1955.

dos frigoríficos (Swift y Artigas), para lo cual el Estado intervino en salvaguarda de la ocupación, a la vez que compensaba a las exportaciones con tipo de cambio preferenciales.

Asimismo, apareció entonces una nueva restricción en la economía del país:

"El problema de la escasez de divisas surgido en el año 1957 y que originara una restricción en las importaciones uruguayas a causa de una exportación que hizo crisis a consecuencia de no venderse la zafra lanera y la baja permanente en el mercado internacional de nuestros productos exportables, se ha mantenido durante todo 1958, lo que ha provocado que este Ministerio haya tomado medidas en el sentido de fortalecer el stock de divisas de Uruguay".

"Las importaciones fueron limitadas a un mínimo por medio del régimen de abastecimientos impostergables creado por decretos del 11 de noviembre de 1957".^{1/}

LA CRISIS SE DIAGNOSTICA

Al irrumpir la década de 1960, la percepción de la crisis era clara. En esos años en América Latina se encaraba la política económica con un énfasis cierto en la planificación. Esta requería del diagnóstico y el gobierno de la época abordó esta instancia con la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE).

Para el año de 1965 la CIDE había concluido su tarea y la misma resumía los problemas que habían estado afectando a la economía nacional a partir de comienzos de los años 1950.

He aquí algunos índices registrados por la CIDE:

- a) *En el fondo de todos sus problemas, el País denuncia un estancamiento económico que lleva ya una década. Por encima de las discrepancias de tipo estadístico que puedan observarse, es notorio que la producción del año 1963 está por lo menos, 12% mas abajo que el año 1957.*
- b) *El País además, está demostrando una gran incapacidad para dar trabajo a su población en los últimos años. La desocupación denunciada por el censo de población del año 1963 alcanzaba a las 120.000 personas.*
- c) *La productividad global de la economía es baja y además decrece. Cada vez es necesario más población activa para producir lo mismo, lo cual es causa y efecto del mismo proceso de estancamiento productivo indicado.*
- d) *El País denuncia una crisis endémica de balance de pagos. No sólo no ha exportado lo suficiente para mantener su nivel de consumo sino que ha decrecido frente a niveles anteriores con lo cual ha creado un grave problema a su crecimiento tanto como a la posibilidad de sostener sus reservas. Ello ha conducido a endeudamiento y a la pérdida masiva de reservas.*

^{1/} Diario de Sesiones de la Asamblea General. Mensaje del Poder Ejecutivo, Febrero 15 de 1959.

- e) *La empresa estatal, principal empleadora, con 200.000 funcionarios públicos a su cargo, 300.000 pasivos y el 23% de la inversión nacional, no logra equilibrar sus presupuestos. La expansión fuerte de las funciones de Estado administrador y productor, no han sido cubiertas con un mejoramiento en la eficiencia del sector público, y el sistema tributario no ha respondido a las exigencias del incremento en los gastos.*^{1/}

El plan propuesto entonces por la CIDE, incluía en sus aspectos macro, algunos lineamientos tales como:

- a) **Crecimiento de la producción con un razonable grado de estabilidad de precios.**
- b) **Restablecimiento de la verdadera función del sistema de precios.** El sistema económico es un sistema de mercado. Por lo tanto el régimen de precios tiene una importancia esencial.
- c) **Restitución de normas de competencia.** Uruguay sólo encontrará salida perdurable a su desarrollo y respuesta a sus esfuerzos por lograr ocupación plena mediante una agresiva apertura hacia el exterior. Esto tiene sus costos, que hay que conocer, así como sus reglas de juego. Si el País ha de abrirse a una mayor producción de exportación tiene que procurar un progresivo ajuste de sus costos a la competencia internacional.

Mientras se efectuaba el diagnóstico aludido y se comenzaban a debatir las medidas referidas, en medio de un clima de confrontación política creciente y de inflación, el país estuvo en una fuerte recesión.

En 1956 había comenzado una etapa caracterizada por bruscas fluctuaciones en la actividad económica y crecientes niveles inflacionarios. Se registró desde entonces una sucesión de recesión-crecimiento-recesión. La primera recesión abarcó los años 1957-1967. En este período, a pesar de las limitaciones evidentes en el modelo de sustitución de importaciones se mantuvo esta política hasta finales de la década de los sesenta. El crecimiento promedio anual del PIB fue 0,1 por ciento. Los déficit fiscales agravados por el crecimiento de la burocracia estatal y las crisis de la balanza comercial asociadas a la creciente importación de bienes como maquinarias y combustibles no producidos localmente, además de materias primas y la persistente exportación de productos tradicionales como carnes, lanas y cueros, que no se expandieron lo suficientemente, contribuyeron a generar severos problemas de balanza de pagos. Asimismo, en esos años continuó el crecimiento de la burocracia estatal, la inflación empezó a convertirse en un problema serio, alcanzando un promedio anual de 45 por ciento y la agitación político-sindical encontró eco en un panorama, donde en lugar de sustentabilidad había inestabilidad.

En 1968 se implementaron medidas de shock para estabilizar los precios y salarios, poniendo de esa forma freno a la inflación. En un ambiente de mayor estabilidad hubo crecimiento del producto y de la inversión, que se agotó en 1972.

En los cuadros siguientes (Cuadros I, II, III y IV) pueden observarse como evolucionaron el Producto Bruto, el Comercio Exterior, la inversión y la inflación hasta el año 1973.

^{1/} Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social Cr. Enrique Iglesias - Octubre 1965.

CUADRO I

PRODUCTO INTERNO BRUTO (en millones de N\$ a precios constantes de 1983)					
AÑOS	PIB	VARIACION	AÑOS	PIB	VARIACION
1935	68.763		1955	128.931	1,52%
1936	71.219	3,57%	1956	131.212	1,77%
1937	77.359	8,62%	1957	132.440	0,94%
1938	73.500	-4,99%	1958	127.704	-3,58%
1939	72.973	-0,72%	1959	124.195	-2,75%
1940	74.026	1,44%	1960	128.581	3,53%
1941	75.605	2,13%	1961	132.264	2,86%
1942	68.763	-9,05%	1962	129.282	-2,25%
1943	69.641	1,28%	1963	129.984	0,54%
1944	78.762	13,10%	1964	132.615	2,02%
1945	80.516	2,23%	1965	134.019	1,06%
1946	89.463	11,11%	1966	138.579	3,40%
1947	95.427	6,67%	1967	132.966	-4,05%
1948	97.532	2,21%	1968	135.071	1,58%
1949	101.566	4,14%	1969	143.316	6,10%
1950	104.724	3,11%	1970	149.982	4,65%
1951	113.319	8,21%	1971	150.157	0,12%
1952	112.793	-0,46%	1972	147.701	-1,64%
1953	120.161	6,53%	1973	148.227	0,36%
1954	127.002	5,69%			

CUADRO II

INTERCAMBIO COMERCIAL (en miles de dólares)			
AÑOS	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1940	66.428	54.934	11.494
1941	70.846	63.135	7.711
1942	57.775	63.662	(5.887)
1943	100.022	63.808	36.214
1944	97.559	72.447	25.112
1945	122.010	93.695	28.315
1946	153.765	147.419	6.346
1947	162.503	215.106	(52.603)
1948	178.124	200.730	(22.606)
1949	191.591	181.235	10.356
1950	254.281	212.149	42.132
1951	236.330	373.745	(137.415)
1952	208.890	261.273	(52.383)
1953	269.816	207.233	62.583
1954	248.960	273.914	(24.954)
1955	183.678	237.571	(53.893)
1956	216.018	209.118	6.900
1957	136.189	252.859	(116.670)
1958	155.372	143.142	12.230
1959	108.286	173.164	(64.878)
1960	120.400	217.535	(97.135)
1961	174.716	210.926	(36.210)
1962	153.431	230.484	(77.053)
1963	165.206	176.900	(11.694)
1964	178.940	198.368	(19.428)
1965	191.165	150.747	40.418
1966	185.835	164.242	21.593
1967	158.673	171.410	(12.737)
1968	179.158	157.302	21.856
1969	200.336	197.324	3.012
1970	232.709	230.919	1.790
1971	205.693	228.885	(23.192)
1972	214.077	211.588	2.489
1973	321.510	284.817	36.693

CUADRO III

FORMACION BRUTA DE CAPITAL (en millones de N\$ a precios constantes de 1983)			
AÑOS	Formación de Capital	AÑOS	Formación de Capital
1955	25.120	1965	15.872
1956	22.795	1966	16.622
1957	25.370	1967	17.971
1958	17.696	1968	15.922
1959	19.946	1969	20.271
1960	22.496	1970	22.446
1961	24.470	1971	23.820
1962	21.821	1972	19.971
1963	19.596	1973	18.996
1964	16.882	1974	19.721

CUADRO IV

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMO VARIACION PORCENTUAL DIC/DIC					
AÑOS	VARIACION	AÑOS	VARIACION	AÑOS	VARIACION
1938	0,62	1951	20,90	1963	43,63
1939	9,91	1952	10,97	1964	35,42
1940	0,28	1953	9,27	1965	88,00
1941	(0,28)	1954	8,03	1966	49,38
1942	3,38	1955	10,47	1967	135,90
1943	4,63	1956	5,97	1968	66,32
1944	7,55	1957	18,52	1969	14,54
1945	13,32	1958	19,55	1970	20,92
1946	13,25	1959	48,55	1971	35,64
1947	10,57	1960	36,29	1972	94,74
1948	2,56	1961	10,29	1973	77,50
1949	(1,83)	1962	11,20	1974	107,28
1950	2,20				

1974: UN NUEVO MODELO

A partir de 1974, se produjo un cambio importante en la orientación de la política económica que procuró un desarrollo liderado por las exportaciones. Un año antes se había producido el quiebre democrático. Ello fue impulsado en un marco de factores externos adversos, como el aumento de los precios del petróleo que se multiplicaron por cuatro, el cierre del mercado de carnes de la Comunidad Económica Europea, y un deterioro muy marcado de los precios de exportación.

Esta estrategia se basó en una política de tipo de cambio real elevado, asociado a un régimen cambiario de minidevaluaciones, y a un sistema de reintegros a la exportación que compensaba parcialmente el peso de la protección de actividades orientadas al mercado interno.

Con la aplicación de estas medidas se produjo una reactivación del sector manufacturero y un crecimiento muy importante de exportaciones no tradicionales de corte agroindustrial, como son los productos lácteos, la pesca, el arroz, la cebada, los productos textiles, las prendas de vestir y los cueros y sus manufacturas.

Entre 1973 y 1980, la industria logró un ritmo de expansión del orden del 5 por ciento anual gracias a la política de promoción de las exportaciones no tradicionales (las exportaciones llegaron a explicar las tres cuartas partes del crecimiento que experimentó la producción industrial en esta fase).

Las políticas implementadas a partir de 1974, procuraron estimular la inversión a través de regímenes promocionales y un régimen tributario más neutral. La liberalización de importaciones y -mas tarde- del sistema financiero fue acompañada por el desmantelamiento paulatino de los controles de precios y una política de contención salarial.

La desregulación financiera de los 70' y la importancia que Uruguay fue adquiriendo como centro financiero internacional crearon la base para la expansión del negocio bancario. Como consecuencia de ello volvió a aumentar el número de entidades financieras (pasó de 35 en 1970 a 43 en 1980), en especial a través de la aparición de las casas financieras, restringidas a la captación de recursos de no residentes.

En 1974 comenzó el proceso de desregulación, se liberaron las transacciones financieras internacionales con la eliminación del control de cambios y la autorización a los residentes de mantener cuentas bancarias en dólares, incluyendo la posibilidad de los bancos de tomar prestado en dólares y prestar en pesos, haciéndose cargo del riesgo de cambio.

Otra característica de esta etapa fue la expansión de la banca oficial. El Banco Hipotecario tuvo una expansión notoria durante todo el período, la que fue financiada por transferencias del gobierno y por endeudamiento externo.

La desregulación del sistema financiero se dió en forma simultánea con la disminución de las regulaciones respecto a la solvencia, calidad de cartera y cobertura de riesgos de las entidades financieras.

En los primeros años de su aplicación el modelo de apertura externa de la economía logró una tasa de crecimiento elevada y corrigió los problemas de balance de pagos. El PBI creció a una tasa media anual de 4,1%, las exportaciones se triplicaron y -dentro de ellas- las no tradicionales pasaron de constituir el 25% del total en 1968-73 a 64% en 1978.

La apertura de la economía alcanzó al 30% al cabo del período, llegando el volumen del comercio exterior a sumar más de 1.300 millones de dólares, luego de varias décadas de no superar, o hacerlo muy esporádicamente, los 500 millones de dólares.

AÑOS	PRODUCTO INTERNO BRUTO (en millones de N\$ a precios constantes de 1983)
1974	152.964
1975	161.910
1976	168.400
1977	170.330
1978	179.276

AÑOS	FORMACION BRUTA DE CAPITAL (en millones de N\$ a precios constantes de 1983)
1974	19.721
1975	25.045
1976	30.294
1977	35.493
1978	40.542

INTERCAMBIO COMERCIAL (en miles de dólares)			
AÑOS	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1974	382.182	486.680	(104.498)
1975	393.847	556.474	(172.627)
1976	546.476	587.178	(40.702)
1977	607.523	729.941	(122.418)
1978	686.053	757.322	(71.269)

El déficit en cuenta corriente se mantuvo en todo el período, a pesar del aumento de las exportaciones. Las importaciones crecieron por las necesidades de bienes intermedios y de capital. El saldo global se hizo positivo a fines del período al revertirse la fuga de capitales y de este modo en 1976-78 se ganaron 200 millones de dólares de reservas internacionales.

La inversión bruta fija pasó de 9% en 1974 a 16% en 1978. Las inversiones públicas en obras de infraestructura fueron muy importantes en este período, influyendo en particular la obra hidroeléctrica de Salto Grande realizada conjuntamente con Argentina.

El salario real disminuyó sistemáticamente en ese período, contribuyendo así a mejorar la competitividad externa de la economía. La tasa de desempleo cayó menos de lo que subió el empleo, como resultado de la necesidad de los hogares de compensar la caída del salario volcando nuevos miembros de la familia al mercado de trabajo. Como consecuencia los ingresos familiares no cayeron tanto como el salario. De todas formas la participación de los salarios en el PBI pasó de 37% en 1974 a 28% en 1978.

El modelo había aumentado la producción, pero no había corregido los problemas que causaban inflación, aunque la había bajado, y demostraba en el fondo que no tenía sustentabilidad en el mediano plazo.

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMO - Variación porcentual dic/dic	
AÑOS	VARIACION
1974	107.28
1975	66.84
1976	39.95
1977	57.28
1978	46.01

En 1978 se adoptaron una serie de medidas conducentes a bajar la inflación, siendo la más relevante en términos de expectativas inflacionarias, la fijación y anuncio anticipado de un cronograma de minidevaluaciones cambiarias, a tasas inferiores a la inflación.

Se profundizó la política de rebaja de aranceles, anunciándose un programa anual de rebajas arancelarias para el período 1979-85. Se liberalizó y desreguló el mercado de productos agropecuarios. Se modificó el sistema tributario y de seguridad social, sustituyéndose los impuestos a la mano de obra por incrementos de la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

La situación argentina determinó que Uruguay se abaratara en términos relativos con respecto a ese país, lo que provocó un crecimiento de la demanda externa, a lo que contribuyó también el crecimiento de la demanda mundial de carnes y por consiguiente los precios alcanzaron niveles más elevados.

El PBI creció en 1979-81 a una tasa promedio de un 4,9%; solo en el primer año creció en casi 9%. Las exportaciones continuaron su crecimiento, pero las importaciones, entre ellas las de consumo duradero, también, lo que determinó una cuenta corriente deficitaria que se financió con la entrada de capitales.

AÑOS	PRODUCTO INTERNO BRUTO (en millones de N\$ a precios constantes de 1983)	VARIACION
1979	190.327	6.16%
1980	201.729	5.99%
1981	205.589	1.91%

AÑOS	FORMACION BRUTA DE CAPITAL (en millones de N\$ a precios constantes de 1983)
1979	50.215
1980	52.914
1981	48.215

INTERCAMBIO COMERCIAL (en miles de dólares)			
AÑOS	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1979	788.134	1.206.292	(418.498)
1980	1.058.549	1.680.346	(621.797)
1981	1.215.377	1.641.120	(425.743)

La disponibilidad de crédito permitió revitalizar la inversión y la tasa de inversión subió al 18% del PBI, mientras la tasa de desocupación siguió cayendo y los salarios tuvieron una mejoría. En la tasa de inversión, no obstante, pesaron mucho en este período las inversiones no reproductivas (construcción residencial). Estas tuvieron un crecimiento muy grandes, financiado con entrada de capitales argentinos y la expansión del crédito del Banco Hipotecario.

La inflación se mantuvo en un entorno de 65% en los dos primeros años. Los precios internos no disminuyeron con la liberalización del comercio: los productores de artículos competitivos de las importaciones se transformaron en importadores, vendiendo a precios similares a los cobrados antes por los artículos nacionales.

La desregulación del sistema financiero se había dado a través de la eliminación de topes existentes a los préstamos por empresa y por sector económico, y a la relación pasivos externos/responsabilidad patrimonial neta. Esto último, junto con la eliminación de encajes en moneda nacional, le dio al sistema financiero una capacidad enorme para expandir el crédito al sector privado, amplificando así el efecto de los factores externos. El endeudamiento de los sectores productivos con el sistema bancario creció enormemente y los precios de todos los activos subieron a niveles difícilmente sostenibles fuera de esa situación extraordinaria.

En el exterior, mientras tanto, el aumento de tasas de interés en EEUU, la recesión en el mundo desarrollado y la apreciación del dólar en los mercados internacionales, provocaron el derrumbe de los precios de las materias primas, con lo cual la tasa de interés real para Uruguay se incrementó haciendo insoportable la carga del servicio del endeudamiento que se había generado en la fase expansiva.

El deterioro del escenario externo hizo prácticamente indispensable el abandono del cronograma cambiario. El retraso con que la medida se tomó agudizó la crisis financiera en la medida que depósitos y créditos se convertían a dólares. La fuga de capitales en 1982 alcanzó a los 1.260 millones de dólares. El endeudamiento resultante de solventar la pérdida de reservas ubicó el déficit fiscal global de 1982 en 18% del PBI.

Si bien el endeudamiento externo bruto del país creció en todo el período analizado --1974-1982--, entre 1979 y 1982 se multiplicó por tres y sólo entre 1981 y 1982 el endeudamiento neto (deuda más pérdida de reservas) se multiplicó por cuatro. Este endeudamiento no había contribuido al mejoramiento de la capacidad productiva y por lo tanto no creó las condiciones para su repago. La deuda bruta en 1979 era el equivalente a 1.8 veces las exportaciones. En 1982, era cuatro veces las exportaciones. Los pagos de intereses en ese mismo lapso pasaron del 14% a 34% de las exportaciones.

Cuando la crisis se avecinaba el Banco Central empezó operaciones de rescate de las deudas incobrables de algunos bancos, convirtiendo deuda privada en deuda pública. Luego, el endeudamiento en dólares del sector privado hizo que las empresas no estuvieran en condiciones de pagar y se produjo una crisis de sobre-endeudamiento interno que condujo al rescate de varios bancos con problemas.

Estas medidas generaron un gran déficit parafiscal que se ha constituido en un clave para explicar las tasas de inflación y/o el endeudamiento.

En los meses previos a la devaluación de noviembre de 1982 las entidades financieras decidieron cambiar sus activos a moneda extranjera, forzando en cierta medida a los deudores que hasta ese momento venían pagando tasas fuertemente positivas en términos reales en sus préstamos en moneda nacional. Como consecuencia de ello, la devaluación junto con la caída del nivel de actividad económica, creó una situación de quiebra generalizada en los deudores. Esta situación, junto con un fuerte retiro de los depósitos en moneda nacional y moneda extranjera, generó un problema de solvencia y liquidez en el sistema financiero.

Efectivamente, tal como se mencionó, el otro mecanismo utilizado para enfrentar la crisis del sistema financiero fue la compra de la cartera de la banca privada. El monto total de la cartera comprada por el Banco Central fue de US\$ 628.2 millones. De este monto, US\$413,2 millones fueron utilizados para sanear la cartera de entidades insolventes y hacer posible su venta a entidades sólidas del exterior. Por su parte, US\$215.0 millones también se utilizaron para mejorar la cartera de bancos comprometidos, los que a cambio de la compra le prestaron al Banco Central recursos por US\$540 millones.

El costo fiscal de la crisis se vio aumentado cuando el Banco Central tuvo que intervenir en 1987 dos bancos locales que, más allá de una deficiente administración, no pudieron en su momento vender su cartera al Banco Central. Estos dos bancos junto con otras dos entidades que tuvieron que ser intervenidas en 1985 por dificultades en sus casas centrales implicaron un costo adicional para el fisco de más de US\$ 300 millones.

La crisis financiera de 1982 dejó además la percepción de inseguridad, dado que los contratos privados fueron alterados por ley, y un costo fiscal de más de 900 millones de dólares, o sea, alrededor del 10% del PBI.

Los efectos devastadores de la crisis pueden resumirse en algunos números:

- El PBI bajó 10%, 6% y 1,5% en 1982, 1983 y 1984, respectivamente;
- El déficit fiscal global fue de 16% del PBI en 1983 y 9% en 1984;
- Los salarios reales bajaron 20% en 1983 y 9% en 1984;
- La desocupación pasó del 7% al 12% en 1982 y en 1983 alcanzó al 15,5%.

PROFUNDA RECESION

La política económica en el período 1983-84 apuntó a corregir y tuvo relativo éxito, el déficit de cuenta corriente de balance de pagos. El tipo de cambio real se recuperó en ese período y contribuyó a nivelar las cuentas externas, con lo cual la fuga de capitales se aminoró y el drenaje de reservas también.

La imposibilidad de una expansión fuerte de las exportaciones hizo que la mayor parte de dicho ajuste recayera sobre una contracción del gasto doméstico y las importaciones, lo que se tradujo en una continuación y profundización de la recesión económica.

AÑOS	PRODUCTO INTERNO BRUTO (en millones de N\$ a precios constantes de 1983)	VARIACION
1982	186.293	-10.36%
1983	175.417	-6.20%
1984	173.501	-1.09%

AÑOS	FORMACION BRUTA DE CAPITAL (en millones de N\$ a precios constantes de 1983)
1982	39.442
1983	24.995
1984	20.870

INTERCAMBIO COMERCIAL (en miles de dólares)			
AÑOS	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1982	1.022.884	1.109.976	(87.092)
1983	1.045.148	787.508	257.640
1984	924.584	775.721	148.863

RECUPERACION Y NUEVO AJUSTE

La recesión que comenzó a principios de la década y que se acentuó en 1982, 83 y 84 se revirtió en 1985, con la vuelta a la democracia y la adopción de una serie de medidas, entre las cuales se coincide en señalar como las más importantes el aumento del salario real, el impulso de las exportaciones, la reestructuración de la deuda y la obtención de dinero fresco.

La demanda externa agregada, principalmente de Brasil produjo un crecimiento del sector exportador a una tasa media anual del 17,5%. El aumento de los montos exportados fue favorecido también por un alza del 40% en el precio de la lana.

El aumento del salario real y lo que este influyó en la demanda interna, así como la demanda externa mejoraron el nivel de empleo, Sin embargo este crecimiento de la economía, que en 1986 se situó en el 7,5% y en 1987 en el 5,9% creó presiones inflacionarias que no se detendrían, pese a que la economía volvió a estancarse en 1988 y tuvo un leve crecimiento en 1989. Fenómenos climáticos afectaron el volumen del producto y el déficit fiscal trepó, pese al ajuste dispuesto por el gobierno, el que no resultó suficiente.

Durante el período la inversión tuvo un comportamiento mejor que durante los años de la recesión; se mantuvo en el entorno del 9%, en tanto que en 1980 había llegado al 20%. La inversión pública incluída la actividad del Banco Hipotecario, reforzó la inversión, pero a costa del endeudamiento, lo que conduciría a instalar en el horizonte, dudas sobre su permanencia.

En cuanto a las principales variables, la década concluyó con un abultado déficit fiscal del 6,5% como porcentaje del producto. Una nueva causa del desequilibrio la constituía el nuevo sistema de reajuste de pasividades que agregaba 1,5% del Producto a las necesidades fiscales.

En lo que tiene que ver con la industria, el período que se inició en 1985 puede ser dividido en dos fases: hasta 1987, se caracterizó por ser una etapa de recuperación de la actividad industrial; la segunda, estuvo pautada por la aplicación de un nuevo ajuste.

La recuperación del nivel de actividad se consiguió en base a una importante transferencia en favor del sector asalariado, que dinamizó la demanda interna y a una expansión de la demanda externa de los países vecinos, sobre todo Brasil. Sin embargo, a mediados de 1987, las proyecciones de la cuenta comercial de la balanza de pagos señalaban un deterioro importante, mientras que la economía mostraba un exceso de demanda generalizado en el mercado de bienes. La reactivación se procesó fundamentalmente en base a la utilización de la capacidad instalada ratificándose uno de los rasgos más destacados de la evolución industrial de largo plazo: **la inexistencia de un perfil sectorial definido de crecimiento**. Las ramas industriales que lideraron la reactivación luego de 1985 no conformaron un patrón de crecimiento basado

en los sectores que dispone de mayores ventajas comparativas y por lo tanto, los estudios como los de CINVE ("Perfil y Perspectivas de la Reactivación Reciente), concluyen que la expansión industrial fue una recuperación de los niveles de actividad de comienzos de la década, pero no constituyeron un cambio estructural. En ese sentido, cabe acotar que en el período no se registró una recuperación de los niveles de inversión.

Pero por sobre todo, este ciclo confirmó que los incentivos dirigidos no sustentaban un crecimiento duradero.

AÑOS	PRODUCTO INTERNO BRUTO (en millones de N\$ a precios constantes de 1983)	VARIACION
1985	176.061	1.48%
1986	191.654	8.86%
1987	206.858	7.93%
1988	206.840	-0.01%
1989	209.499	1.29%

AÑOS	FORMACION BRUTA DE CAPITAL (en millones de N\$ a precios constantes de 1983)
1985	18.675
1986	21.873
1987	25.899
1988	24.046
1989	21.845

INTERCAMBIO COMERCIAL (en miles de dólares)			
AÑOS	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1985	853.611	707.762	145.849
1986	1.087.823	869.980	217.843
1987	1.182.323	1.141.891	40.432
1988	1.404.510	1.176.949	227.561
1989	1.598.775	1.202.815	395.960

ASPECTOS SOCIALES

Durante el período de más de 30 años desde que la crisis estalló, el país registró cambios sociales importantes, pero pudo mantener en general los niveles de desarrollo humano que lo colocan en los primeros lugares en América Latina pero sin duda basado en la gran inversión del pasado y mostrando también aquí, índices de agotamiento.

Sin embargo, el Censo de 1985 determinó que un 22,3% de los hogares tenían alguna de las necesidades básicas insatisfechas, particularmente grave en hacinamiento (8,7%) y servicios sanitarios (8,5%).

La característica demográfica que ha prevalecido ha sido el bajo crecimiento poblacional, cuyas causas se atribuyen a una combinación de factores que incidieron para que la pauta de lento crecimiento se conservara a lo largo de su historia: organización económica basada en la baja utilización de mano de obra; escaso peso de minorías étnicas; concentración de la población en centros urbanos; conformación de un "estado de bienestar" desde comienzos de siglo; e importante proporción de sectores de clase media.

El agotamiento de la bonanza prácticamente interrumpió la migración hacia Uruguay hacia fines de los 50s. Cabe acotar que por entonces, etapa previa al auge de la planificación y por ende de los diagnósticos, el País no había censado su población. Pero a partir de principios de los años setenta, una creciente corriente emigratoria que se intensificó entre 1973 y 1976, absorbió la totalidad del crecimiento de la población. Este flujo se moderó, pero se ha mantenido como rasgo estructural hasta el principio de la década.

Entre 1963 y 1985 la población aumentó en 359.731 personas, algo más de un 13% en 22 años, correspondiendo el mayor incremento a las mujeres (211.096).

Comparando los Censos de 1963 y 1985 se comprueba que se ha modificado la estructura de edades de la población, reduciéndose la proporción de menores de 15 años y aumentando la de **mayores de 60 años**. Esta última ha crecido un 54,8% frente a un crecimiento general del orden del 14,3%. Mientras en 1963 había 5,2 personas en edad activa por cada persona de más de 60 años, en 1975 había 4,1 y en 1984 había sólo 3,6.

El grado de urbanización es del 87% con una concentración en la capital del país, Montevideo, del 44% de la población. La población rural disminuye en forma constante como consecuencia de la emigración a los centros urbanos y a la reducción de su propia natalidad. En el Censo de 1963 la población rural representaba el 19,2% del total, en 1975 el 17% y en 1985 sólo el 13,5%.

Como resultante del cambio en la distribución de la población por edades, los gastos en pasividades son más del 80% de la seguridad social (ascendieron del 81,6% en 1983 al 83,7% en 1989), de los cuales, también cerca del 80% corresponden al BPS. Según lo estimado en trabajos anteriores, *"el conjunto de egresos por seguridad social debería duplicarse en términos reales para alcanzar montos de pasividades comparables a las de la década del 50".*^{1/}

^{1/} MELGAR, Alicia - Gasto Público Social: características y evolución. Seminario sobre Sector Público organizado por CINVE - OPP - PNUD, 1988

La aplicación de la reforma constitucional votada en 1989 que vincula directamente las pasividades a los salarios desde el momento en que las mismas son otorgadas, tiende a agravar el problema del financiamiento ya que invalida el recurso de ajustar el monto de las erogaciones a través de la rebaja inicial en las prestaciones.

LA SUSTENTABILIDAD

Se señalaba al principio del trabajo que a partir de la crisis de los 50s, imperceptible al principio y diagnosticada y reconocida después, habiéndose sucedido varios modelos, el País había transitado las décadas recorridas en este trabajo sin alcanzar la estabilidad duradera con el crecimiento sostenido y sin satisfacer las expectativas que los años de bonanza fueron capaces de proyectar al futuro. En general los períodos de crecimiento engendraron, vía déficit, deuda y/o inflación, las causas de la siguiente recesión o retroceso.

En 30 años de progreso, el PBI per cápita subió 33%, en medio de avances extraordinarios de la tecnología, la producción, el consumo y la demanda por bienestar.

El Producto Bruto Interno per capita era en 1990, inferior al de 1980. Veamos cómo evolucionó el PBI per cápita a valores constantes (dólares de 1988) entre 1960 y 1990.^{1/}

AÑOS	PBI PER CAPITA
1960	2.094
1970	2.209
1980	2.859
1989	2.764
1990	2.768
1991	2.801

Estas cifras, a mi juicio, además de registrar un fenómeno común en América Latina durante la década de 1980, la década perdida, avalan o justifican la percepción de deterioro de los ciudadanos, no obstante la etapa de crecimiento 86-87 o la que actualmente está en proceso y que permitiría recién en 1992 superar el Producto Bruto per Cápita de comienzos de la década.

El cierre de la década puso en evidencia, quizás por el dramatismo de los números y sus resultados, el agotamiento de prácticas muy proteccionistas y también de una presencia muy marcada del Estado en la economía. La llamada década perdida de América Latina tuvo en Uruguay, pese a los excelentes resultados de 1986 y 1987, un saldo negativo evidente.

Las cifras de los cuadros siguientes muestran la evolución de algunas variables que confirman lo expuesto.

^{1/} Fuente: BID. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina, 1992.

INVERSION INTERNA BRUTA ^{1/}												
(millones de dólares de 1988)										Tasa Media Anual de crecimiento		
1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991p	1971 1980	1981 1990	1990 1991
1.823	1.155	965	863	1.011	1.197	1.111	981	954	1.114	9,0	-9,0	16,8

AHORRO CORRIENTE ^{1/} (Porcentaje del PBI)										
1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991p	
...	-2,1	-4,0	-1,4	0,3	0,5	0,1	-1,1	1,9	2,2	

Esta categoría representa los ingresos fiscales corrientes menos los gastos corrientes. Desembolsando solo parte de sus ingresos corrientes para financiar los gastos corrientes, el gobierno genera un superávit en cuenta corriente disponible para el financiamiento de inversiones reales, inversiones financieras y transferencias de capital, contribuyendo de esta manera a la formación interna de capital.

SALDO EN LA CUENTA CORRIENTE ^{2/} (Millones de dólares)										
1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991p	
-235	-60	-129	-120	45	-158	9	153	224	103	

^{1/}Fuente: BID. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina, 1992.

^{2/}Fuente: BID. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina, 1992.

SALDO DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA <u>1/ 1/</u> (Millones de dólares)									
1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991p
2.647	3.292	3.271	3.919	3.906	4.271	3.823	3.761	3.707	3.049

La percepción de las causas parece ser de coincidencia entre un sector de los economistas y consiste en que la economía ha estado generalmente dirigida por la vía promocional y no por la vía de crear el marco para que las fuerzas de la sociedad actuaran. Los modelos fueron idóneos en su momento, pero en tanto implicaban transferencias, conducían al agotamiento. La transferencia desde el agro, desestimuló a este sector; la transferencia desde los asalariados no es sostenible democráticamente, máxime cuando la oferta laboral es escasa. La transferencia hacia el Estado estimula, además de la evasión, la desinversión.

Las transferencias han ocurrido, vía la aguda participación del Estado y de los grupos de presión, dentro de la propia sociedad. Ello ha conducido a la aparición de los bolsones de pobreza y a la emigración, en tanto la "torta" no ha crecido lo suficiente como para satisfacer al conjunto de la sociedad.

El crecimiento no ha sido suficiente como lo demuestra el magro 33% del período 1960-1990, que tuvo como protagonista al sector servicios y en algunos períodos al sector manufacturero. El sector agropecuario, generador de transferencias y víctima de problemas de precios, estuvo prácticamente estancado, no obstante ser origen de un 67% de las exportaciones, aun las manufacturas, que en gran medida proceden de la agroindustria.

1/ Suma de la deuda externa a largo y corto plazo, y uso del crédito del FMI.

LA DÉCADA QUE SE INICIA: ESTABILIDAD CON CRECIMIENTO

En el déficit fiscal se ha encontrado uno de los factores que han diferenciado las etapas de prosperidad con las del agotamiento. Señala claramente Martín Rama (obra citada) que los años del crecimiento en las primeras décadas del siglo fueron de finanzas sanas. Vimos en el comienzo de la crisis a fines de los 40s y principios de los 50s los fantasmas de los déficits aparecer en el horizonte de entonces y persistir por décadas. En América Latina, a fines de la década pasada y comienzo de la presente apareció una tendencia al realismo, incluso en Uruguay con la aplicación de sanos criterios macroeconómicos. Con mejores administraciones, dispuestas a afrontar mitos y costumbres y a enfrentar las presiones de los grupos que se han beneficiado de transferencias costosas para la sociedad en su conjunto.

En Uruguay, la década comenzó con los desafíos resultantes del abultado déficit, la inflación con tendencia ascendente y la inversión en niveles históricamente bajos.

El ajuste por lo tanto resultaba irrenunciable. Pero, simultáneamente, el país se encontraba frente a una situación, en la que se repetían los ciclos de crecimiento, estancamiento, inflación. La sustentabilidad del crecimiento sostenido, en fin, en duda.

El programa que se lleva a cabo supone una estrategia en la cual el papel del Estado porvee un marco macroeconómico estable, se acometen reformas para una mejor asignación de los recursos y se deja al sector privado el papel de motor de la actividad productiva.

La estrategia incluye el sinceramiento de la economía, incluyendo el equilibrio fiscal, el cese de transferencias y el saneamiento del sector financiero; la reforma del Estado, incluyendo la seguridad social; la transformación de actividades en manos de empresas públicas y la reconversión y modernización de la economía.

Las medidas tomadas en función de esta estrategia, han sido:

- La reducción de actividades estatales;
- la reducción o eliminación de transferencias, subsidios y estímulos a la exportación;
- el reordenamiento del sector financiero, a través, entre otras medidas de: a) la desactivación del papel constructor deficitario del Banco Hipotecario, y b) el aumento de las regulaciones para la banca privada;
- la baja de los aranceles y eliminación de otras formas proteccionistas no arancelarias;
- el impulso a la integración, bajo la forma de una ampliación real del mercado y la coordinación de políticas macroeconómicas;
- la liberación de trabas para la comercialización de productos agropecuarios;
- la reducción de los costos relativos de la energía como insumo agropecuario e industrial;
- la desregulación de actividades de exportación e importación.

Los resultados más trascendentes logrados han sido:

- Incremento del Producto Bruto Interno del orden del 10% desde 1990 y hasta mediados de 1992.
- La reducción de la inflación, del pico de 130% al 63%.
- La estabilización del desempleo en el orden del 8%.
- El aumento de la inversión que en 1991 volvió a alcanzar el 18% como porcentaje del Producto. Esta inversión ha sido llevada a cabo principalmente por el sector privado, ya que la inversión pública ha bajado de hecho. Una encuesta realizada por CEPAL en junio, y que abarcó 100 industrias exportadoras, indicó que el 80% de las mismas realizó inversiones en maquinarias y equipo entre 1991 y 1992.
- Reducción de la deuda externa neta.
- Reducción drástica del déficit del sector público, consolidado a menos del 1% del PBI.

LA SUSTENTABILIDAD DE ESTA POLITICA EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO, SU PROFUNDIZACION Y LA PRESENCIA DE UN ESTADO FUERTE CONTROLADOR Y PRESTADOR EFICIENTE DE SERVICIOS ESENCIALES, PERO NO PRODUCTOR O TRANSFERIDOR DE RECURSOR, PODRA ASEGURAR QUE ESTE CICLO NO SE INTERRUMPA. DE LO CONTRARIO ENTRARIAMOS EN UNA NUEVA SERIE DE CRECIMIENTOS-ESTANCAMIENTOS.