

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MVD/R.96
LC/R.1223 (Sem.70/13)

Diciembre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
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:
Un desarrollo problemático

Uruguay

Un desarrollo problemático

Ariel Davrieux
Profesor de Economía
Facultad de Ciencias Económicas
y de Administración
Universidad de la República

Contenido

I. Compendio de la historia económica y social del Uruguay hasta el año 1950	1
II. Etapas y períodos de la política y del desarrollo económico	6
III. El crecimiento "hacia dentro"	7
IV. La apertura externa	14
V. Algunas reflexiones sobre el desarrollo reciente	23
VI. Perspectivas sobre la continuidad de la estrategia actual de desarrollo	28
Referencias	30

Montevideo, Noviembre 1992

I - COMPENDIO DE LA HISTORIA ECONOMICA Y SOCIAL DEL URUGUAY HASTA EL AÑO 1950

Una parte del Virreinato del Río de la Plata durante la Colonia, con la independencia, Uruguay se organizó políticamente en el año 1830. Luego de un período de perturbaciones, que comprendió en particular la Guerra Grande, el país inició su construcción económica en la década del 50 del siglo pasado.

I.1. El modelo de "desarrollo hacia afuera"

En los 50 años siguientes, la población se multiplicó por ocho. Su principal riqueza, la ganadera, más de tres veces los vacunos y más de veinte los ovinos, creció el comercio exterior, el Estado consolidó su poder, se inició la construcción de la infraestructura física (ferrocarriles, puerto, carreteras), se organizó su sistema monetario y bancario. Se crearon las instituciones de enseñanza pública, en particular la enseñanza primaria sobre la base de los principios de obligatoriedad, gratuidad y laicidad.

Cuadro 1
Algunos datos básicos del siglo XIX

	1852	1860	1900	1908
Población (miles de personas)	132	223	916	1043
Ganado vacuno (miles de cabezas)	1888	3632	6827	8192
Ganado ovino (miles de cabezas)	796	1990	18601	26286
Exportac. (miles pesos)	974	5488	29442	40341
Importac. (miles pesos)	s/d	8282	23978	37456

Con un país prácticamente deshabitado, menos de una persona por quilómetro cuadrado al comienzo del período, pero profusamente poblado en su campaña por ganado vacuno inicialmente y luego también ovino, la economía se especializó naturalmente en los productos derivados de la ganadería: cueros, carne (tasajo), lana.

El pensamiento liberal dominó la política económica de la época, expresado en la Memoria que enviara el Ministro de Hacienda, Dr. Tomás Villalba, a la Asamblea General en el año

1861. Señalando las ventajas de la libertad económica, expuso la conveniencia de que el gobierno ofreciera "tranquilidad en cuanto tenga relación con la prosperidad, la libertad de industria, el estado civil y el culto" e indicando que "la protección ante nosotros nos ha dado resultados negativos" puesto que ésta significa "el sacrificio del interés mayor al menor. El beneficio de unos pocos a costa de la generalidad de los consumidores".

Entre 1860 y 1900 la población, mediante el crecimiento vegetativo (entre 2 y 2,5% anual) y la inmigración, creció rápidamente multiplicándose por 4,23 (tasa de 3,67% anual); el comercio exterior lo hizo a un ritmo similar, el volumen de intercambio se multiplicó por 3,87 (tasa de 3,44% anual). La introducción de tecnología pecuaria, como el alambrado de los campos, la mestización del ganado vacuno y el desarrollo de la cría de ovinos, incrementó el valor de la producción.

Con el aumento de la población, el desarrollo de las primeras actividades artesanales e industriales dirigidas al mercado interno y bajo el efecto de las crisis económicas y financieras originadas en los mercados compradores, ya en la década de los 70 (entre 1875 y 1878) se establecieron las primeras normas arancelarias con objetivos proteccionistas. Por leyes dictadas esos años se aplicaron tasas mayores a las importaciones de productos de consumo final como aguas de soda, bebidas alcohólicas, tabaco, calzados, ropas, etc.

En el terreno monetario, se sucedieron las crisis de liquidez por pérdida de reservas y la restricción del crédito correspondiente al sistema de patrón oro. El país había adherido formalmente a éste en el año 1865, abandonando la definición bimetalista establecida cuando fijó la paridad de su peso con el oro y la plata en el año 1862. Estas crisis de liquidez y los sucesivos episodios de suspensión de la convertibilidad de los billetes bancarios abrieron el camino, en las postrimerías del siglo pasado, para el establecimiento de un banco nacional (en el sentido de participación estatal) que se encargara de la emisión de billetes y de su respaldo metálico.

En la misma época, bajo los efectos de errores propios y de la crisis de principios de 1890, un banco privado (denominado justamente Banco Nacional) que contaba con privilegios estatales y con una cartera de colocaciones a largo plazo, entró en crisis. Fue sustituido en el año 1892 por el Banco Hipotecario, capitalizado con fondos entregados por el Estado a los accionistas del Banco Nacional a cambio de su activo y pasivo. En 1896, se estableció el Banco de la República Oriental del Uruguay como una sociedad de capital mixto (público y privado), institución que cumplió las funciones bancocentralistas hasta la creación del actual Banco Central del Uruguay en el año 1967.

Superado, en el año 1904, el período de guerras civiles y observados en los últimos años del siglo pasado los primeros conflictos gremiales y huelgas obreras que se hicieron más frecuentes en la primera década de este siglo, con organizaciones sindicales inspiradas en el pensamiento anarquista, la política económica se vuelve más intervencionista. El gobierno da un gran impulso a la nacionalización de servicios públicos y al desarrollo de una legislación laboral y social.

Entre 1908 y 1915, se fue constituyendo el sector de empresas públicas, con la Administración Nacional de Puertos creada en 1909, la estatización del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) -creado como sociedad mixta pero sin que se integrara el capital privado- en 1912, la estatización del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) en 1912, la creación del Banco de Seguros del Estado (BSE) en 1912, la creación de las Usinas y Teléfonos del Estado (UTE) en 1912, la creación del Servicio Oceanográfico y Pesca (SOYP) en 1916.

Varios de estos organismos fueron establecidos como monopolios estatales: el Banco de Seguros del Estado recibió el monopolio de los seguros sobre los riesgos de vida, accidentes del trabajo e incendio (se mantuvo el funcionamiento de las empresas privadas que ya operaban en el país); UTE obtuvo el monopolio del suministro a terceros de energía eléctrica, quedando fuera sólo las concesiones otorgadas a las empresas de tranvías. En el mismo año 1912 se plantearon iniciativas para reservar al Estado los monopolios del tabaco y de la fabricación y rectificación de alcohol; estas iniciativas no prosperaron, pero el monopolio del alcohol fue concedido por una ley del año 1931, a una nueva empresa pública, ANCAP, creada por esa misma norma.

En el campo de la legislación laboral se estableció la jornada de trabajo de 8 horas (1915), el descanso semanal obligatorio (1920), la legislación sobre accidentes del trabajo (1914), la ampliación del alcance de las jubilaciones y pensiones (retiros por edad) a partir de 1919. Asimismo, la política fiscal se hizo menos neutral, tomando un carácter más distributivo.

I.2. La época de transición

La transición a un modelo desarrollo menos liberal, con mayor intervención del Estado y más orientado hacia el mercado interno, se puede ubicar en los años previos a la primera guerra mundial. Se ha visto que en el año 1912 se creó un gran número de empresas públicas dotadas de monopolios de producción o de ventas. En el mismo año se dictó una ley que acentúa la protección de la industria interna.

Con el comienzo de la Guerra Europea, 1914-1918, se tomó la decisión de suspender transitoriamente (luego resultó definitivamente) la vigencia del patrón oro. Al amparo de las normas de inconvertibilidad, se observó una fuerte expansión monetaria que no se reflejó inicialmente en la cotización de la moneda extranjera, pero que condujo a pérdidas crecientes de reservas internacionales. Estas llevaron, en último término, al abandono definitivo del patrón oro y, con el impacto de la crisis mundial de 1929, al cambio del modelo económico. Se pasó de un "desarrollo hacia afuera" a un "desarrollo hacia dentro", anticipado por medidas adoptadas en años anteriores, pero concretado finalmente como consecuencia de la situación económica internacional.

I.3. El modelo de "desarrollo hacia dentro"

En el año 1931 se inició la estrategia de desarrollo económico, que continuaba vigente al iniciarse el período que constituye el objeto de este trabajo. Dicha política, con diversas modificaciones e intentos de transformación, se mantuvo extensamente luego del año 1950.

El período entre las dos guerras mundiales se caracterizó por la desintegración del orden económico internacional, la caída del volumen de intercambio mundial, el establecimiento de preferencias comerciales, de controles de cambios, etc.

El Uruguay, con una economía abierta y dependiente de su comercio internacional, se vio fuertemente golpeado y adoptó medidas defensivas, acordes con las políticas aplicadas mundialmente. Estas no fueron el resultado de estudios teóricos, pero tuvieron elementos comunes con las políticas aplicadas en toda América Latina: contralor de cambios, contralor de exportaciones e importaciones, tipos de cambios múltiples, etc.

El conjunto de medidas tendió a aislar al país de los choques internacionales, a reducir su dependencia de importaciones y a liberar recursos para el cumplimiento de sus obligaciones externas. No puede definirse inicialmente

como una política de sustitución de importaciones, sino como actos de necesidad ante una crisis económica profunda. La segunda guerra mundial obligó luego a la producción interna de bienes que no podían obtenerse externamente al concentrarse las fuentes de abastecimiento tradicional en la producción bélica.

Para enfrentar la crisis deflacionaria, uno de cuyos orígenes es la caída de las reservas internacionales y su consecuencia en la circulación monetaria interna, se adoptaron medidas que han tenido profundas consecuencias en la experiencia inflacionaria de posguerra. Por una parte, se recurrió en dos oportunidades a la "revaluación del oro", como se denominó a la devaluación del peso contra el oro, que permitió una mayor emisión monetaria con las mismas reservas internacionales. Entre 1935 y 1938, el precio del oro, que se había mantenido constante durante 73 años, se multiplicó por 2,66 (166% de aumento). En la práctica, la emisión aumentó un 43% sólo en el año 1935 y un 77% entre 1934 y 1939.

Por otra parte, se estableció el mecanismo de redescuento como una fuente más flexible de emisión monetaria. Esta, de acuerdo con los fundamentos teóricos expuestos en la época, respondería así automáticamente a las necesidades de dinero de la actividad comercial y no sería inflacionaria, ya que se ajustaría a actividades agropecuarias, industriales y comerciales reales.

El análisis del período se enfrenta con fuertes limitaciones estadísticas: el país no contó con un censo de población entre los años 1908 y 1963; las cuentas nacionales se elaboraron entre 1961 y 1963 y se "proyectaron hacia atrás" hasta el año 1935 (muy recientemente se ha efectuado un intento por investigadores privados de obtener cifras desde 1900). No obstante, diversos indicadores parciales y las estimaciones privadas permiten deducir que los resultados de la política fueron aceptables.

La caída del producto se habría moderado, con una disminución en términos globales de 12% y en términos por persona de 17% entre 1930 y 1934. El producto se habría recuperado totalmente en términos globales en el año 1939, aunque debió esperarse a los primeros años de posguerra para llegar al nivel por persona de 1930. Los precios disminuyeron 6,7% entre 1930 y 1934 y aumentaron 29,7% en los 10 años siguientes (una tasa de 2,6% anual).

El Dr. Angus Maddison, en un sentido coincidente, ha señalado que "Los países de América Latina tuvieron sólidas razones para estar satisfechos por su éxito económico en los años 1930 y 1940" (La economía mundial en el siglo XX, OECD, 1989).

Cabe resaltar algunas de las características de la población, la economía y la sociedad uruguaya al fin de la década del Cuarenta. La población disminuyó su crecimiento luego de 1908, tanto por disminución de las corrientes inmigratorias como por un descenso muy rápido de la tasa de natalidad, que desde la década del treinta tiende a aproximarse al 20%. Esta tasa, junto con un estancamiento de la tasa de mortalidad (ya ubicada en el entorno del 10% anual), llevó a un crecimiento vegetativo del orden del 1% anual y al paulatino envejecimiento de la población que tendrá en las etapas siguientes efectos financieros sobre la seguridad social y sobre las actitudes políticas de la ciudadanía. La educación primaria, aunque registrara un significativo nivel de deserción, alcanzaba prácticamente la totalidad de la población; el censo de población de 1963 registró una tasa de analfabetismo de 8,6% concentrada en las personas de mayor edad, en los mayores de 14 años y menores de 40 años se reducía a menos de 4%. La previsión social alcanzaba a casi toda la población (y se estaba en el umbral de los excesos que caracterizaron el principio del período siguiente), se protegía la niñez y la desocupación estacional. Por el nivel de producto por habitante, el país se encontraba relativamente próximo a los países más desarrollados.

II - ETAPAS Y PERIODOS DE LA POLITICA Y DEL DESARROLLO ECONOMICO

Es un criterio generalmente aceptado distinguir, en el período transcurrido desde el año 1950 a la actualidad, dos grandes etapas:

- la primera, que se inicia realmente en 1931 y se extiende hasta la mitad del año 1974, se la ha denominado como el "modelo de desarrollo hacia adentro" o estrategia de sustitución de importaciones;

- la segunda, iniciada en su aplicación en la segunda mitad del año 1974 y que con diversas variantes prosigue en la actualidad, se la ha denominado como el "modelo de apertura externa".

A su vez, la primera gran etapa puede dividirse en dos períodos: 1945-1955 y 1956-1973. El primero es el período de auge del modelo de sustitución de importaciones; el segundo, corresponde al ocaso del modelo (Bucheli, 1984). En este segundo período se pueden distinguir dos instancias en que se aplicaron políticas especiales tendientes a enfrentar la situación de estancamiento y la aceleración inflacionaria (1960-1962 y 1968-71) y la formulación de un ambicioso plan de desarrollo, que sin llegar a ser aplicado tuvo

repercusiones en el régimen constitucional vigente y en la creación de instituciones económicas.

En la segunda gran etapa, de apertura externa, se pueden distinguir los siguientes períodos: 1974-78, 1979-1981, 1982-84 y 1985-90.

Entre 1974 y 1978, la política tendió a superar la grave crisis externa provocada al país por el primer shock petrolero de fines de 1973 y se puede caracterizar como la etapa de la liberalización financiera y del fomento de las exportaciones.

Entre 1979 y 1981, la política se orientó a una mayor apertura del país a la competencia externa de las importaciones y se caracterizó por la aplicación de un plan de estabilización basado en una tasa de devaluación preanunciada y decreciente.

Entre 1982 y 1984 transcurrió el período más duro de ajuste a las condiciones externas, luego de la crisis mundial de la deuda (con el cese de ingresos de capitales) y del ajuste de los precios relativos distorsionados por la política anterior.

Entre 1985 y 1990, restablecidas las instituciones democráticas y fortalecida la confianza de los agentes económicos en la política de apertura, tuvo lugar una recuperación de la actividad productiva, acompañada de un crecimiento importante de las exportaciones y de una aceleración de la inflación.

III - EL CRECIMIENTO "HACIA DENTRO"

III.1. Período 1945-55

En la inmediata posguerra, la estrategia de desarrollo a través de la industrialización, de la sustitución de importaciones, fue asumida por la conducción política gubernamental. Las bases de esta política estuvieron dadas por la protección del trabajo nacional, el procesamiento interno de las materias primas nacionales, el aprovechamiento del "capital trabajo" del país. Posteriormente, la política encuentra un fundamento teórico en el Estudio Económico de la CEPAL del año 1949, preparado bajo la conducción de su Secretario Ejecutivo, Dr. Raúl Prebisch.

Cuadro 2
Indicadores de desarrollo económico y social
Período 1945-1955

	1945-55	1950-55
Crec. PBI, tasa anual	4,8	4,3
Crec. PBI ind., tasa anual	7,7	6,9
Crec. PBI agr., tasa anual	3,9	3,1
Desocupación, porcentaje	s/d	s/d
Exportac., promedio anual, (millones dólares)	200,7	233,5
Importac., promedio anual, (millones de dólares)	206,9	239,7
Saldo comercial	- 6,2	- 6,2
Variac. reservas intern(BCU-BROU)	-75,2	-170,7
Apert. comercial (exp+imp)/PBI	s/d	s/d
Result. gobierno, porc. del PBI	- 0,8	- 1,1
Result. fiscal global	s/d	s/d
Expans. monetaria, tasa anual	8,0	11,2
Inflación, tasa anual	8,5	11,8
Salario real, tasa anual de variación en período	s/d	4,9

Las políticas de control del comercio exterior y de crédito tendieron a estimular la actividad industrial. Fue el período de la sustitución de importaciones exitosa, donde el sector industrial se constituyó en el elemento dinámico de la economía, su producto creció a tasas próximas al 8% anual. Como consecuencia, el producto total avanzó a una tasa de 4,8% anual y el propio sector agropecuario aumentó su actividad al 3,9% anual. Este aumento se reflejó en un aumento considerable del salario real, que se habría incrementado a un ritmo de 4,9% anual en el quinquenio.

Si bien el Estado mostró un presupuesto prácticamente equilibrado, con un déficit inferior al 1% del PBI, se observó un rápido avance de la burocratización, de 58.000 funcionarios públicos en 1938 se pasó a 168.000 en 1958 y a 194.000 en 1959 (Arocena, 1984). Igualmente, se extendieron los beneficios de retiro creando causales especiales, en circunstancias que los problemas financieros tendían a agravarse al aumentar la edad promedio de la población, lo que hubiera justificado, al contrario, un endurecimiento de las condiciones.

La tasa de inflación comenzó a acelerarse, en el promedio del período fue de 8,5% anual y en los últimos años la tasa se elevó al 11,8% anual.

Comenzaron a hacerse visibles algunas dificultades externas. Estas se vieron disimuladas temporalmente por la elevación del precio de la lana (producto que se había convertido en el mayor componente de las exportaciones) debida a la guerra de Corea que generó una situación excedentaria en el comercio exterior en el año 1953. Pero, en el conjunto del período, tanto si se consideran 5 o 10 años, el saldo comercial externo se hizo negativo, superando las ganancias extraordinarias de la guerra de Corea, con lo que se produjo una paulatina disminución de las reservas internacionales.

La expansión monetaria utilizada para apoyar crediticiamente al sector privado, unida a los aumentos nominales (y reales) de salario se reflejó en precios internos al alza, que ante tipos de cambio sustancialmente constantes (con reservas protegidas por los controles cuantitativos), llevaron a una creciente distorsión de precios. La confianza en la autonomía que los controles cuantitativos brindarían a la política económica fue una característica del período ; por ejemplo, no hay mayores referencias a precios relativos (tipo de cambio real, tasa de interés real) en los trabajos académicos.

Desde diciembre de 1945 hasta diciembre de 1955, los precios del consumo aumentaron 125%, los salarios más de 200%, en tanto los tipos de cambio de exportación e importación permanecieron sustancialmente constantes, salvo algunas modificaciones de categorías que variaban entre \$1,519 y \$2,10 por dólar.

El contralor de cambios y de importaciones llevó a la distribución de cupos (cuotas) de importación según antecedentes comerciales e industriales, al establecimiento de tipos de cambios preferenciales o punitivos y a la prohibición de adquirir en el exterior productos similares a los que se producían nacionalmente. Esta política creó mercados "cautivos", concedió ventajas monopólicas a los comerciantes que tenían acceso a las cuotas y a los industriales que producían los bienes de importación prohibida.

La economía se monopolizó, los controles cuantitativos extendieron a la actividad privada los "beneficios" que diversas leyes habían concedido a las empresas industriales y de servicio estatales. En esas condiciones es natural que la preocupación por la eficiencia, por la reducción de costos y el aumento de la productividad, haya sido desplazada por la actividad mucho más rentable y segura de alcanzar una ventaja brindada administrativamente por el Estado.

III.2. Período 1955-1973

En estos años transcurrió el ocaso del modelo de sustitución de importaciones o de "desarrollo hacia adentro", que en el Uruguay tuvo una duración inusitadamente extensa.

El país se constituyó en un precursor mundial en el fenómeno de la estanflación. Es un período en que el producto mundial por persona creció a una tasa superior al 3% anual y el volumen de exportaciones lo hizo a más de 7% anual. Por su parte, en el Uruguay, el producto por persona y el volumen de las exportaciones disminuyeron y la inflación se hizo endémica.

Cuadro 3
Indicadores de desarrollo económico y social
Período 1955-1973

	1955-61	1962-73	1955-73
Crec. PBI, tasa anual	0,4	0,7	0,6
Crec. PBI ind., tasa anual	0,4	1,3	0,7
Crec. PBI agr., tasa anual	-0,3	0,6	0,3
Desocupación, porcentaje	s/d	8,0	s/d
Exportac., promedio anual, (millones dólares)	146,6	198,9	181,4
Importac., promedio anual, (millones de dólares)	205,5	198,9	201,1
Saldo comercial	-58,9	0	-19,7
Variac. reservas intern(BCU-BROU)	-98,5	42,6	-54,2
Apert. comercial (exp+imp)/PBI	19,2	20,4	19,9
Result. gobierno, porc. del PBI	- 0,3	- 5,2	- 2,3
Result. fiscal global	s/d	s/d	s/d
Expans. monetaria, tasa anual	21,7	50,3	40,1
Inflación, tasa anual	20,9	52,2	41,7
Salario real, tasa anual de variación en período	0,2	-1,6	-0,8

El período se caracterizó por:

- el estancamiento de la actividad económica. El producto global creció a una tasa de 0,6% anual y decreció en términos por persona a una tasa de 0,4% anual.

- el comercio exterior decreció sustancialmente. El promedio anual de exportaciones del período fue 10% inferior, en dólares corrientes, al período anterior; al mantenerse el

valor de las importaciones en dólares corrientes, se generó un fuerte déficit acumulado.

- la situación de reservas internacionales se volvió crítica a mediados de los años 60. Luego de experimentar pérdidas sustanciales por un período de más de diez años, se llegó a un estado de virtual cesación de pagos, con reservas internacionales negativas al fin del año 1965. En este año, además, se produjo la quiebra de importantes instituciones bancarias.

- a partir del año 1962, las cuentas del gobierno, que habían mostrado en general equilibrio o déficit menores al 1% del producto, comenzaron a mostrar anualmente saldos negativos con un "piso" en el 3% del PBI.

- los beneficios de la seguridad social continuaron extendiéndose (seguro de maternidad, generalización del seguro de desocupación urbano, creación y extensión de los seguros por enfermedad).

- la inflación se aceleró progresivamente, pasando de 8,5% anual en 1945-55 a una tasa anual 41,7% acumulativa en 1955-73. En el intermedio, se llegó a la tasa más alta observada en el país en un período de 12 meses (183%) entre junio de 1967 y junio de 1968, y en los dos últimos años (1972 y 1973) llegó a 96 y 78% respectivamente.

- el salario real mostró una tendencia decreciente a una tasa de 0,8% anual, a la vez que la tasa de desocupación (que comenzó a medirse sistemáticamente en el año 1968) se incrementó.

- los conflictos por la distribución del ingreso, en un medio ambiente de estancamiento e inflación, se acrecentaron. La mayor parte de los sindicatos se organizaron en una central obrera única que aprobó un programa de soluciones a la crisis, opuestas frontalmente a la política del gobierno. Aparecieron, y crecieron en su accionar, las organizaciones revolucionarias subversivas promovidas tanto por las condiciones internacionales (conflicto Oeste-Este, conferencia de OLAS) como por las condiciones económicas y sociales internas.

- en términos políticos, se observó la alternancia en el poder de los dos principales partidos, Colorado y Nacional, que demuestra la insatisfacción de la población con los resultados económicos y sociales de las políticas aplicadas. La progresiva radicalización de las posiciones, incluyendo la acción de los grupos armados y su represión, culminaron con el desplazamiento del poder político y la caída de las instituciones democráticas, que son desplazadas por las fuerzas armadas que asumieron el poder efectivo en el año 1973.

Bajo el efecto de las crecientes pérdidas de reservas internacionales, ya al principio del período se adoptaron medidas que buscaban una liberalización paulatina del comercio autorizando a disponer de parte de las divisas obtenidas de las exportaciones con fines de importación (agosto de 1956). Pero se crearon, por ejemplo, 11 tipos de cambio diferentes de exportación por la vía de combinaciones porcentuales del tipo de cambio básico (seguía siendo \$ 1,519 por dólar) y de tipo de cambio libre. La creciente desconfianza en la evolución de la economía llevó, sin embargo, a un alza desconocida en el tipo de cambio libre.

El nuevo gobierno, en 1959, inició una política de liberalización cambiaria y estabilización económica. Por una ley del año 1959 se derogaron todas las normas que facultaban o autorizaban a fijar tipos de cambio. Partiendo de una etapa de "realismo cambiario", el tipo de cambio comercial se elevó a \$11 por dólar. Pero la ley incluía también normas que posibilitaron posteriormente el restablecimiento de tipos de cambios diferenciales: detracciones (impuestos) de hasta 50% a las exportaciones, recargos (impuestos) de hasta 300% a las importaciones, una variación de 1 a 6 entre los tipos de cambio efectivos mínimo y máximo. Incluía, también, la posibilidad de prohibir las importaciones transitoriamente, por períodos de seis meses (pero renovables) o por la vía de depósitos previos sobre el valor de las importaciones.

La inflación, luego de alcanzar un 49% en el año 1959 decreció a 10% en 1961-62, el salario real se recuperó; las exportaciones también lo hicieron parcialmente, luego de la profunda caída del período 1956-59.

Pero en el año 1962, las cuentas del gobierno mostraron un déficit superior al 4% del producto. El mantenimiento del tipo de cambio en un nivel que se había vuelto crecientemente irrealista, junto con el fuerte impulso a la demanda interna, provocó un déficit externo considerable: las importaciones excedieron en un 50% a las exportaciones y las reservas internacionales netas cayeron a una tercera parte del año anterior.

En los años siguientes, la inflación se aceleró (llegó a 88% en 1965 y a un máximo en un año civil de 136% en 1967), las reservas internacionales se volvieron negativas (1966), quebraron bancos importantes (1965), la pugna por la distribución del ingreso se hizo más intensa y violenta, comenzó a tener importancia la acción de grupos armados de ideología revolucionaria. La liberalización del comercio exterior se aplicó en una forma muy especial: en principio, el comercio era libre, salvo en lo expresamente prohibido; pero en su aplicación se prohibió todo y sólo se admitió lo que estaba expresamente liberado de "depósitos previos", que llegaron al 1000% del valor de la importación.

Entre los años 1963 y 1965, se preparó el Primer Plan de Desarrollo basado en un diagnóstico de la situación y de los problemas nacionales elaborado entre 1961 y 1962. En la etapa preparatoria se actualizó la información estadística, se levantó un censo de población luego de 55 años y se construyeron las cuentas nacionales. El Plan, que proponía reformas estructurales profundas, no llegó a concretarse en la acción de gobierno, pero algunas de las instituciones económicas propuestas (Banco Central, Oficina de Planeamiento y Presupuesto) se incorporaron en la Constitución aprobada en el año 1966, que continúa vigente.

En el pico de la aceleración inflacionaria, en junio de 1968, se inició una nueva experiencia antiinflacionaria, que aplicó mecanismos heterodoxos (congelación de precios y salarios) pero se apoyaba en una mejora radical de las cuentas públicas y en precios relativos que se revelaron, en lo inmediato, como apropiados para permitir la competitividad internacional y habilitar el crecimiento de la producción.

La política de congelación de precios y salarios tuvo resultados contrastantes en el área económica y en el área social.

En el área económica los resultados fueron favorables:

- la inflación cayó a 9,5% en los doce meses siguientes al de la adopción de la política, a partir de 183% en los doce meses anteriores. Si bien se recuperó luego lentamente, todavía hasta fines del año 1971 se mantenía en el orden del 20% anual, pero ya básicamente apoyada en el control de precios.

- el PBI, que había caído en términos globales en el año 1967, creció fuertemente en los años siguientes, logrando su valor más alto en 1970, con un nivel que no será alcanzado hasta 5 años después.

- el salario real logró recuperarse en los tres años siguientes, aunque en el año 1971 ya comenzó a ser amenazado por la creciente inflación.

En el área social, la política tuvo resultados negativos. La reacción de los gremios, cuyos salarios debían ajustarse en el mes en que se adoptó la medida de congelación de los mismos, aunada a los movimientos de protesta estudiantil, a la creciente actividad de los movimientos de insurrección armada y a la represión de todas estas actividades por el gobierno, dio lugar a una situación de conmoción social.

Se sucedieron los enfrentamientos callejeros de la policía con estudiantes, se produjeron las primeras víctimas

fatales, el gobierno "militarizó" la actividad de los funcionarios bancarios y eliminó viejos "beneficios" o "privilegios", según el punto de vista, de los obreros frigoríficos. Estos, fueron algunos de los hitos que marcaban una sociedad profundamente dividida y donde la violencia se acrecentaba.

Al igual que la experiencia de 1960-62, la "congelación" de los años 1968-71 culminó en el fracaso por motivos fiscales. En el año 1971, el gasto público tuvo una fuerte expansión real, conduciendo a un déficit próximo al 6% del producto. El creciente desfase del tipo de cambio, que se mantuvo constante en términos nominales (\$ 250 por dólar) durante tres años con una inflación del orden del 20% anual, terminó por provocar que la balanza comercial (a pesar de los estrictos controles y de los precios de exportación favorables) se volviera negativa y que las reservas internacionales volvieran a caer próximas a cero.

El fin de la política de estabilización se vio acompañado por la quiebra de bancos importantes y seguido por el descontrol inflacionario. Todo ello en un marco de enfrentamientos sociales, ahora armados, que culminó con la caída de las instituciones y en el extenso período de gobierno de facto transcurrido entre los años 1973 y 1984.

IV - LA APERTURA EXTERNA

El gobierno de facto mantuvo inicialmente los lineamientos de la política económica anterior, reflejado en el mantenimiento de la mayor parte de los integrantes del gabinete ministerial.

Pero, con la cuadruplicación del precio del petróleo entre setiembre y diciembre de 1973, la política de desarrollo hacia adentro perdió toda viabilidad ya que, por ejemplo, el mantenimiento del volumen físico de las importaciones de petróleo hubiera pasado a absorber el 60% del producido de las exportaciones.

La liberalización del mercado cambiario en el segundo semestre del año 1974, dispuesta por la dirección del nuevo equipo económico, constituyó el punto de partida de un modelo de desarrollo aperturista, más apoyado en los mecanismos de mercado para la asignación de los recursos productivos.

El conjunto del período se caracterizó por la liberalización del mercado cambiario, de los movimientos internacionales de capital, la eliminación de los controles cuantitativos sobre el comercio exterior, la liberalización de la tasa de interés, y la reducción de la protección arancelaria de las actividades sustitutivas de importaciones.

Se ha señalado que, en el conjunto de esta etapa, pueden distinguirse cuatro periodos: 1974-78, 1979-81, 1982-84 y 1985-90.

IV.1 Período 1974-1978

La liberalización de la economía se inició en el segundo semestre del año 1974 con la del mercado cambiario y la eliminación de los controles cuantitativos sobre el comercio exterior. El alza consiguiente del tipo de cambio, acompañada por un control de los costos salariales y el mantenimiento de beneficios ya existentes de promoción de exportaciones como los reintegros (establecidos ya en el año 1964) y la prefinanciación de exportaciones cuyos mecanismos se modificaron para hacerlos más operativos, condujeron a una elevación del tipo de cambio real efectivo con una caída correspondiente del salario real.

Cuadro 4
Indicadores de desarrollo económico y social
Período 1974-1981

	1974-78	1979-81
Crec. PBI, tasa anual	3,9	4,7
Crec. PBI ind., tasa anual	4,8	3,1
Crec. PBI agr., tasa anual	0,4	6,3
Desocupación, porcentaje	11,6	7,4
Exportac., promedio anual, (millones dólares)	516,0	1020,9
Importac., promedio anual, (millones de dólares)	537,2	1465,1
Saldo comercial promedio	- 21,2	- 444,2
Variac.reservas intern(BCU-BROU)	701,0	264,4
Apert. comercial (exp+imp)/PBI	25,6	26,0
Result. gobierno, porc. del PBI	- 2,7	0,1
Result. fiscal global	s/d	- 0,7
Expans. monetaria, tasa anual	55,5	51,1
Inflación, tasa anual	61,9	50,1
Salario real, tasa anual de variación en período	- 6,3	- 0,6

El período se caracterizó, en el área económica, por:

- el aumento del producto bruto interno global en un 21% (una tasa de 3,9% anual) y del producto por persona en un 13%.
- el aumento muy importante de las exportaciones, que de un promedio de 181 millones de dólares en los 18 años anteriores, con un máximo previo a 1973 de 233 millones en 1970, pasan a un promedio de 516 millones, en una tendencia creciente que las ubica en 682 millones en 1978. Al mismo tiempo se inicia la progresiva diversificación de las exportaciones, antes totalmente dependientes de los productos pecuarios: carne, cuero y lana.
- el aumento de las reservas internacionales por un total de 700 millones de dólares en el período, merced al atractivo de altas tasas de interés alentadas por una elevación de la rentabilidad empresarial, la existencia de un mercado libre y la disponibilidad de abundante liquidez mundial debida a los excedentes petroleros.
- el progresivo equilibrio de las cuentas del gobierno; luego de un incremento del déficit a 4% del producto en el año 1974, el mismo se redujo a un orden del 1% entre 1977 y 1978.
- la aceleración inicial de la inflación, para comenzar luego un paulatino decrecimiento. De todas formas, la tasa promedio siguió creciendo y llegó a un 62% en los cinco años, aunque descendió en el año 1978 a 46%.
- la disminución considerable del salario real de 27% en cinco años.
- la ocurrencia de una corriente emigratoria, por razones políticas y económicas, de una dimensión desconocida para el país, que según las estimaciones, excedió el 15% de la población total.
- el ingreso masivo al mercado de trabajo de la mujer, con lo que la tasa global de participación de la población activa en la población aumentó más de un 20%. No estando organizada la sociedad para una situación en la que el padre y la madre de la familia trabajan fuera del hogar, se acrecentaron los problemas familiares de los trabajadores al no contarse con servicios gratuitos o de costos reducidos, tales como guarderías

En el área política y social, el gobierno de facto prohibió toda actividad política y gremial, suspendió la vigencia de los derechos de reunión, de prensa, etc. y reprimió rigurosamente toda manifestación opositora.

Las medidas instrumentadas en el período, a la vez de tener como objetivo final el crecimiento económico al eliminar los controles cuantitativos y lograr una progresiva apertura externa, buscaron la superación de la grave crisis externa que se extendía desde años antes, pero que se agravara sustancialmente con el aumento del precio del petróleo.

En el mismo sentido, de enfrentar la restricción externa, se firmaron con Argentina (1974) y Brasil (1975) acuerdos de intercambio comercial. Las relaciones con los países vecinos habían sido declinantes en el período en que todos los gobiernos habían seguido políticas de sustitución de importaciones; así, entre 1960 y 1965 el comercio con los países vecinos (Argentina y Brasil) representó entre un 2 y un 5% de su intercambio declinante con el mundo.

Las medidas tuvieron éxito en el aumento del volumen y el valor de las exportaciones, en el mejoramiento de la situación de reservas y en el crecimiento del producto global.

Como contrapartida, el poder adquisitivo de la mayor parte de la población cayó fuertemente. Esta evolución fue provocada por la pérdida de ingreso nacional debida a la caída de los términos de intercambio y por la mejora de la rentabilidad de las actividades exportadoras, necesaria para enfrentar la coyuntura externa, y hecha posible por la prohibición de toda actividad sindical.

La pérdida de los términos del intercambio experimentada desde comienzos del año 1974 fue considerable: no sólo aumentaron los precios de importación del petróleo, sino que los precios de las materias primas cayeron en la recesión mundial de los años 1974-75. En el caso del Uruguay, el problema se vio acentuado por la disminución relativa aun mayor del precio de la carne, al volverse autosuficiente la Comunidad Económica Europea (se perdió la mayor parte de un mercado tradicional), seguida luego por su creciente competencia con productos subsidiados en mercados del Norte de Africa y del Mediano Oriente.

Según el diagnóstico de la conducción económica, la mejora en las reservas internacionales era el factor que estaba conduciendo al mantenimiento del ritmo inflacionario en una tasa próxima al 50%. Ello llevó al diseño de una nueva política cambiaria, que se constituiría en el signo distintivo del período siguiente, basada en el preanuncio del tipo de cambio futuro, por un período que varió entre 3 y 6 meses durante la aplicación de la política.

IV.2. Período 1979-1981

En este período, conjuntamente con la reducción progresiva de los aranceles que protegían la producción interna, se inició la reducción de los mecanismos promocionales de las exportaciones que habían sido denunciados por los Estados Unidos como violatorios de las normas de subsidios del GATT. Por el mecanismo de la "devolución de impuestos", los reintegros, se llegaba a tasas superiores al 40% del valor de las exportaciones, excediendo en mucho la tasa máxima de los impuestos del Uruguay cuya devolución es aceptada por el GATT (del orden del 10%).

Pero, al mismo tiempo, la política de estabilización, política antiinflacionaria, tomó la forma de la fijación anticipada del tipo de cambio (como ocurriera antes en Chile e inmediatamente después en Argentina), estableciendo un ritmo decreciente de la devaluación. El objetivo de la política era que, una vez logrado el arbitraje con los precios internacionales y con una protección arancelaria decreciente, la inflación acompañara en su abatimiento el ritmo preanunciado de la tasa de devaluación.

El período se caracterizó por:

- un aumento del producto a una tasa muy elevada, promedio de 4,7% anual, pero que se fue desacelerando entre 1979 y 1981.

- un ingreso de capitales, constituido inicialmente por la inversión en Uruguay de capitales argentinos asociados a las ganancias de ese país, que seguía una política cambiaria similar y que tuvo el impacto favorable del aumento del precio del trigo en 1979; y posteriormente, por los flujos de capital vinculados a la liquidez generada por el segundo shock del petróleo en 1980

- una aceleración inicial de la tasa inflacionaria en el año 1979, con lo que la reacción de los precios a la baja de la tasa de devaluación se hizo con un rezago importante, llevando a una caída sustancial del tipo de cambio real. Entre fin de 1978 y fin de 1981, los precios internos se multiplicaron por 3,38 en tanto el tipo de cambio sólo lo hizo por 1,64; o sea, el tipo de cambio real disminuyó a menos de la mitad en sólo tres años.

- un déficit de la balanza comercial, superior a los 1.300 millones de dólares, equivalentes a más del 24% del producto de un año, en el acumulado de los tres años.

- un aumento de las reservas internacionales, obtenido a través del mayor endeudamiento externo, que fue en ese momento fundamentalmente privado.

- el equilibrio de las finanzas públicas, logrado por el aumento de ingresos tributarios provocada por la gran demanda interna.

A pesar de los efectos aparentemente favorables en el nivel de actividad y en los resultados fiscales, se tornó claro que el efecto distorsionante de la caída del tipo de cambio real estaba afectando el funcionamiento de la economía en su conjunto. La pérdida de competitividad había conducido a la baja de las exportaciones, que se inició en la segunda mitad del año 1981, al aumento de las importaciones y al progresivo estancamiento de la producción.

IV.3. Período 1982-1984

Se inició en este período una política de recuperación de la competitividad a través de un aumento del ritmo de devaluación acompañado de una restricción más fuerte en el incremento de las retribuciones internas. Se mantuvo el tipo de cambio preanunciado, pero con una devaluación mensual de 2,2% (a lo que se agregó una devaluación "fiscal" de 10% a mediados de año) con precios internos que hasta el mes de noviembre habían aumentado un 11%. La tasa de interés se mantuvo en su nivel de arbitraje, acompañando el incremento en la tasa de devaluación y el aumento de la tasa internacional de interés que se aproximó al 20% en dólares, con lo que su nivel real se elevó fuertemente.

Cuadro 5
Indicadores del desarrollo económico y social
Períodos 1982-1984 y 1985-90

	1982-84	1985-90
Crec. PBI, tasa anual	- 5,6	3,0
Crec. PBI ind., tasa anual	- 7,4	2,9
Crec. PBI agr., tasa anual	- 4,2	2,5
Desocupación, porcentaje	13,5	10,0
Exportac., promedio anual, (millones dólares)	997,5	1346,4
Importac., promedio anual, (millones de dólares)	891,1	1154,1
Saldo comercial promedio	106,5	192,3
Variac. reservas intern(BCU-BROU)	-408,5	799,7
Apert. comercial (exp+imp)/PBI	31,5	34,0
Result. gobierno, porc. del PBI	- 6,2	- 1,9
Result. fiscal global	- 9,0	- 4,9
Expans. monetaria, tasa anual	29,5	79,4
Inflación, tasa anual	44,8	81,7
Salario real, tasa anual de variación en período	- 10,0	3,0

El período se caracterizó por:

- la caída del producto que llegó a un 15% en los tres años, con una disminución de 9,5% sólo en el año 1982.

- el gran crecimiento de la desocupación, que superó el 15% de la población activa en 1983.

- el fin del régimen de tipo de cambio preanunciado en noviembre de 1982, la flotación cambiaria y la elevación del tipo de cambio en 180% entre octubre de 1982 y octubre de 1983.

- un ajuste no menos violento de las importaciones, que decrecieron en 1983-84 a menos de un 50% de las del bienio 1980-81. De esa forma, ya en el año 1983 el saldo comercial volvió a ser positivo, situación que no se observaba desde el año 1973.

- la disminución de las reservas internacionales en 760 millones de dólares y el aumento del endeudamiento externo neto en 2600 millones de dólares, más del 50% del producto interno anual.

- el resurgimiento de un importante déficit fiscal, que sólo para el gobierno central alcanzó al 9% del producto en el año 1982, pero que se eleva hasta el 15% cuando se computan partidas registradas en el Banco Central por servicio de deuda y asistencia al Banco Hipotecario.

- el resurgimiento de la inflación, que pasó de 11% en los doce meses previos al quiebre del sistema cambiario a 66% en el año 1984.

A las dificultades creadas por las políticas internas, se agregaron las provenientes de la crisis mundial de la deuda. Específicamente en el área sudamericana, la guerra de las Islas Malvinas convirtió en zona de riesgo al Atlántico Sur e incentivó la fuga de capitales, haciendo aun más depresiva la situación de la economía de este período.

IV.4. Período 1985-1990

El restablecimiento de la democracia enfrentó al país con dos tareas, en principio, contradictorias. Por un lado, los trabajadores cuyos gremios habían sido prohibidos y duramente reprimidos durante 11 años y que experimentaron una caída en sus ingresos reales del orden del 50% entre 1973 y 1984, exigían una recuperación de los mismos. Por otro lado, las condiciones externas eran desfavorables, con precios de exportación nuevamente decrecientes a principios de 1985 y con una deuda externa refinanciada a muy corto plazo. La deuda había alcanzado ya su período de amortización, habiéndose suspendido la misma por seis meses en acuerdo con los bancos acreedores, para que el nuevo gobierno fijara su política e iniciara negociaciones para su refinanciación.

Ambos factores: restricciones externas y exigencias internas, plantearon serias dudas sobre el mantenimiento de la política de apertura. La ratificación de esa política por los gobiernos democráticos, el fortalecimiento consiguiente de la confianza de los empresarios e inversionistas, el efecto externo favorable de una leve reducción de la tasa de interés más tarde acompañada de la rebaja del precio del petróleo y de la reactivación de la demanda regional por los planes de estabilización, permitieron una recuperación del nivel de actividad.

El conjunto del período se caracterizó por:

- el crecimiento del producto en 18% en términos globales, 14% por persona.

- la disminución de la desocupación, que alcanzó a un promedio de 10% en los seis años con valores mínimos entre 1989 y 1990 de 8% de la población activa.

- el aumento de las exportaciones, que pasaron de 924 millones de dólares en 1984 a 1692 millones en 1990. Las importaciones tuvieron una evolución similar, pasando de 775 millones a 1342 millones en 1990. En los seis años, el saldo comercial fue positivo, alcanzando en promedio a 192 millones de dólares.

- la reducción del déficit del gobierno central y del déficit global del sector público. El primero fue, en promedio, igual a 1,9% del producto, con un máximo de 3,5% en el año 1989 y una situación equilibrada en el año 1990. El déficit global llegó en promedio a 4,9%, con un máximo de 6,5% en 1989 y un mínimo de 3,1 en 1990.

- el decrecimiento inicial de la inflación, hasta el año 1987, seguida por una aceleración hasta el fin del período analizado, donde llega al 129% en 1990, aunque luego ha mostrado una tendencia decreciente.

- la rápida recuperación inicial del salario real en el año 1985, que se mantuvo más lentamente hasta el año 1989, llegando a un aumento de 25% en el conjunto del período.

- el crecimiento de las reservas internacionales en el consolidado BCU-BROU luego de 1985, en 800 millones de dólares en los seis años.

- la refinanciación de la deuda externa en el marco del Plan Baker a 12 años de plazo, su posterior extensión por un plazo de cuatro años adicionales, reduciendo el margen de interés sobre la LIBOR. Por último, se obtuvo una reducción en el marco del Plan Brady hacia el fin del año 1990 y comienzos de 1991. La deuda externa, tanto en términos brutos como netos, ha mantenido una tendencia decreciente en relación al producto del país y de sus exportaciones, desde 1984 a la actualidad.

La política aplicada mantuvo la apertura de la economía y la profundización de las relaciones con los países vecinos. Entre 1985 y 1986 se acordaron ampliaciones sustanciales a los acuerdos de complementación económica con Argentina y Brasil. En el año 1990 se negoció el acuerdo con Mercosur con objetivos mucho más ambiciosos: alcanzar un mercado común en un plazo que parece excesivamente exiguo. Las relaciones comerciales con los países vecinos continuaron aumentando su importancia. En la actualidad, Argentina y Brasil, constituyen el destino del 35% de las exportaciones uruguayas y el origen del 40% de las importaciones.

V - ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO RECIENTE

V.1. Un desarrollo contradictorio

El desarrollo uruguayo aparece en contradicción con la experiencia mundial de los últimos 40 años. Angus Maddison, en su trabajo sobre "La economía mundial en el siglo XX", caracteriza el período 1950-1973 como "la edad de oro de posguerra". Los 32 países analizados en su estudio, que representan más del 80% de la población y de la producción mundial, tuvieron en ese período un crecimiento del 3,3% anual en el producto por persona; los seis países de América Latina incluidos en el mismo crecieron a una tasa de 2,5%; en tanto la cifra correspondiente en el Uruguay es de sólo 0,4%. Es más, si se excluyen los primeros cinco años y se limita el análisis al período de ocaso de la sustitución de importaciones, entre 1955 y 1973, se observó en Uruguay una caída en el producto por persona a una tasa anual de 0,4% anual.

Luego de 1973, en el período 1973-1987, caracterizado por Maddison como el de "enlentecimiento de la economía mundial", el producto por persona, en el conjunto de países que analiza, disminuyó su crecimiento a 2,2% y el de los de América Latina lo hizo a 0,8%. En Uruguay, en cambio, el producto por persona pasó a crecer a una tasa del 1,5% anual.

V.2. El cierre y la apertura de una economía pequeña

La explicación de esta evolución se encuentra en que el país se vio forzado, por las propias circunstancias internacionales, a abandonar un modelo de desarrollo "hacia adentro", no adaptado a un pequeño país con recursos naturales especializados y reducida población.

La economía cerrada condujo a la monopolización de todas las actividades, a la ausencia de motivación para el mejoramiento de la eficiencia y a premiar los esfuerzos para mantener o aumentar las preferencias logradas en la distribución de las ventajas monopólicas. La defensa de sus cuotas de importación por las empresas, de los beneficios diferenciales obtenidos por los principales sindicatos de la actividad pública y privada, sustituyó la búsqueda del aumento de la eficiencia en las empresas y el interés de los trabajadores en el ascenso logrado por su esfuerzo individual.

La creciente apertura externa y regional llevó a las empresas a la búsqueda de oportunidades de colocación externa inicialmente, luego a enfrentar la creciente competencia de las importaciones en el mercado interno, al reducirse la protección arancelaria. Por ese camino se ha desarrollado una mayor capacidad empresarial. Las actividades que carecieron de la misma sólo fueron exportadoras en el período de importantes subsidios, desapareciendo posteriormente. Las que se mantuvieron, han adquirido los conocimientos y la experiencia del trabajo en mercados no protegidos, donde se debe, más bien, vencer la resistencia de las protecciones brindadas a las actividades internas de los países a los cuales ahora se exporta.

La adaptación de las empresas a condiciones fuertemente cambiantes en la década del Ochenta es una muestra de esa mayor flexibilidad empresarial. Tanto el mercado interno como el externo, en particular de los productos industriales, sufrió fuertes fluctuaciones: crecimiento interno entre 1978 y 1981, caída en 1982-84, recuperación hasta 1987, estabilidad hasta 1990; ampliación del mercado de Brasil hasta 1989 y luego caída, retracción de Argentina hasta 1990 y luego expansión.

En medio de esas dificultades, en los últimos 20 años, los resultados de la actividad económica del Uruguay mejoraron en relación al resto del área latinoamericana. Es así que entre 1970 y 1989, su producto por persona tuvo un aumento de 21,5%, ubicándose en el sexto lugar luego de Ecuador, Brasil, Colombia, República Dominicana y México. Esto no es fácilmente percibido, porque la economía uruguaya se caracteriza por su menor dinamismo en términos globales, debido al menor crecimiento de su población. La tasa de crecimiento de la población del Uruguay, en los últimos 20 años, se ha reducido a un orden del 0,5% anual, menos de la tercera parte del crecimiento de la población de América Latina. En consecuencia, su producto global y su comercio exterior pierden participación respecto al total latinoamericano, aun con un crecimiento por persona similar.

La apertura internacional se dio simultáneamente con un crecimiento de las relaciones económicas regionales. La integración económica latinoamericana ya había sido planteada como una vía de ampliación de mercados, en el marco de la política de sustitución de importaciones, como una forma de superar sus limitaciones.

La comprobación práctica fue que la integración no avanzó, los intereses particulares en cada país fueron más fuertes que las intenciones integracionistas de sus gobiernos. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio vegetó sin lograr un mayor efecto en el comercio, aunque sirvió de "sombra" a otros acuerdos preferenciales. Las

relaciones comerciales del Uruguay con sus países vecinos cayeron, entre 1961 y 1965, a menos del 5% de un total del intercambio (exportaciones más importaciones), que a su vez era del orden del 20% del producto interno.

Entre 1970 y 1989, el comercio con Argentina y Brasil pasó, de representar menos de un 10% de un intercambio internacional del 20% del producto del Uruguay (o sea menos de un 2% del producto), a un porcentaje entre 35 y 40% de un intercambio internacional del orden del 35% del producto (o sea un 13% del producto). Las relaciones regionales han aumentado al incrementarse la apertura de todas las economías de la región.

V.3. La inestabilidad económica

En los últimos 40 años se registraron, en forma casi permanente, grandes desequilibrios económicos.

Al comienzo del período analizado (1950-55), se dio un crecimiento acelerado del Estado, con una expansión monetaria reducida (según el patrón de años posteriores) orientada al financiamiento de las actividades productivas, pero con una gran distorsión de precios relativos. Esto se observó en un aumento de precios y de salarios del orden de 100% y 150% respectivamente, con tipo de cambio prácticamente constante.

Luego de 1962, se destaca el surgimiento de déficit fiscales considerables y la aceleración de la inflación, que se ha mantenido en forma creciente cuando se consideran promedios por período. A esto, se agregaron, entre 1962 y 1973, distorsiones en otros precios relativos, como las fuertes variaciones de las tasas de interés real debidas a tasas nominales fijadas en relación a tasas variables de inflación que alentaron la fuga de capitales, las actividades especulativas y la caída en la intermediación bancaria.

Las distorsiones de precios fueron posibles en la etapa de cierre de la economía por el establecimiento y endurecimiento de los controles cuantitativos. La liberalización de la economía no ha sido obstáculo para que aparecieran distorsiones similares. Si las políticas macroeconómicas no son las adecuadas, ya sea por falta de coherencia interna o por no ser las ajustadas ante shocks externos como los ocurridos al final de la década del Setenta y principios de la del Ochenta, los resultados pueden ser igualmente desfavorables, o aun más, con un mercado libre.

Luego que el mercado financiero fuera liberado y desregulado (entre 1974 y 1980), a un grado que llevó en los últimos años a organismos internacionales a plantear la conveniencia de restablecer las regulaciones, se observó que shocks externos, de sentido contrario en pocos años,

condujeron igualmente a grandes desequilibrios. El ingreso de capitales entre 1978 y 1981, asociado e incentivado por la libertad financiera y la garantía cambiaria, permitió niveles de actividad rápidamente crecientes en base a una transferencia positiva de recursos, con aumento de las importaciones y el consiguiente déficit externo. Pero al revertirse el signo de las transferencias, cambió el signo del crecimiento, dio lugar a la presión por los acreedores para la conversión de la deuda privada en pública y a un brusco retroceso de la actividad económica con efectos que han perdurado por toda una década.

Como consecuencia, el crecimiento económico uruguayo no ha podido ser estable. Luego de 1950, los períodos más extensos de crecimiento en el producto han culminado en fuertes caídas; los períodos menos extensos, en varios años de estabilización del producto global.

El crecimiento observado entre 1950 y 1955, logrado merced a un shock favorable externo (la guerra de Corea) y a una mayor distorsión de precios, llevó a un mayor desequilibrio externo que culminó en el extenso período de estanflación.

La política de apertura, iniciada en el año 1974, luego de un crecimiento mantenible hasta el año 1978, pasó a continuación a basarse en transferencias masivas del exterior. Estas llevaron a un aumento de la demanda interna que tenía incorporada la propia crisis que se observó en el año 1982, en el que las transferencias internacionales cambiaron de signo por montos significativos a nivel del país.

En otros períodos, como 1968-1970 y 1985-87, las tasas de crecimiento se elevaron fuertemente, para luego estabilizarse en niveles bastante reducidos.

Esta inestabilidad económica no ha creado el marco adecuado para la previsión de largo plazo que requieren la planificación a mediano y largo de plazo, la inversión de las empresas y la concentración en la mejora paulatina de la eficiencia.

V.4. Ausencia de consenso social

En el largo período de estancamiento, de cierre de la economía, predominó en las relaciones laborales el concepto de la lucha de clases y no de colaboración en el incremento de la producción y de coparticipación en los frutos del crecimiento. Asimismo, se perdieron las relaciones entre el gobierno, los centros educativos y de investigación y los medios empresariales, dominando, en cambio, las situaciones de enfrentamiento.

En las décadas de los Cincuenta, Sesenta y Setenta, la pugna ideológica mundial y regional se tradujo en el país en el enfrentamiento de propuestas basadas en la libre acción de todos los mercados y el achicamiento de la acción estatal a las funciones esenciales con propuestas basadas en una concentración de las funciones económicas por el Estado, tales como la nacionalización del comercio exterior, de los bancos, la redistribución de la tierra por el Estado.

Estas posiciones extremas, pasando por diversas intermedias, llevaron a una falta de consenso sobre el sentido del cambio. El conjunto de los grupos potencialmente afectados por una medida, o que propugnaban una solución diferente, fue suficiente para impedir cualquier transformación significativa, por lo que se mantuvo una situación considerada negativa por la mayoría de los integrantes de la sociedad.

Posteriormente, en la etapa de apertura de la economía, las posibilidades de acuerdo fueron eliminadas: los sindicatos fueron disueltos y prohibidos, la enseñanza intervenida. La exclusión de los sectores laborales, en particular, los hizo contrarios a una política económica llevada a cabo bajo la represión de sus actividades y con una fuerte caída de sus ingresos, por lo que su disposición a acordar en base a esa estrategia de desarrollo se hizo difícil, una vez regresada la institucionalidad democrática.

El acceso al progreso técnico se debió alcanzar por la transferencia de tecnología incorporada en equipos, por el trabajo individual de técnicos nacionales o extranjeros, pero sin una acción coordinada de todos los sectores, de gran importancia en un país de la escasa dimensión y reducidos recursos como el Uruguay. La formación de capital humano y su incorporación al proceso productivo, principal componente de la mejora de la eficiencia y el crecimiento de la producción, se vio limitada.

Por otra parte, el envejecimiento de la población y el mantenimiento reflejo de las acciones adecuadas en una economía encerrada no han sido ajenos a la consolidación de una actitud conservadora, descontenta de la situación, pero opuesta a los cambios necesarios.

En definitiva, las enseñanzas deducidas del análisis del desarrollo económico en los últimos cuatro decenios del Uruguay son muy básicas: a) la necesidad de la apertura económica en el caso de economías pequeñas, b) la necesidad de evitar grandes desequilibrios económicos y de precios relativos, c) la necesidad de alcanzar algunos acuerdos básicos entre el gobierno, las empresas, los sindicatos y los centros de enseñanza y de investigación para colaborar en una estrategia de desarrollo viable.

VI - PERSPECTIVAS SOBRE LA CONTINUIDAD DE LA ESTRATEGIA ACTUAL DE DESARROLLO

Las perspectivas para el mantenimiento de la estrategia de desarrollo actual, con algunos ajustes según las diversas corrientes políticas, parecen favorables. Las diferencias entre los distintos proyectos, que públicamente se presentan como radicalmente opuestos, han disminuido respecto a las planteadas en los decenios anteriores.

Por un lado, parece generalizada la aceptación de la necesidad de una economía pequeña de integrarse con el mundo. Es oportuno señalar que, según las estadísticas del Banco Mundial, todos los países con menos de 10 millones de habitantes con un producto por persona mayor que Uruguay, también tienen un coeficiente de apertura mayor.

Ya se ha indicado que la apertura económica no es conveniente sólo por consideraciones de aprovechamiento de ventajas comparativas, propias y ajenas. Es también fundamental para evitar la creación de situaciones monopólicas fomentadas por el cierre de la economía que dan lugar a ganancias sin aumentos de eficiencia, o sea lo contrario al desarrollo económico. Por lo tanto, es de lamentar que no sea tan generalizada (pero comienza al menos a ser discutida) la conveniencia de introducir la competencia en un campo hasta hoy vedado en el Uruguay: los monopolios públicos creados en las tres primeras décadas del siglo. Las razones esgrimidas en su momento para el establecimiento de los monopolios públicos de seguros, alcoholes, telecomunicaciones e importación y refinación de combustibles parecen más tradicionales que de contenido actual, y pierden aun mayor consistencia en el marco de una integración regional como la que se encuentra en marcha.

En cambio, tuvo una aceptación casi unánime de los grupos políticos (votación unánime en el Senado, aprobación con más del 95% de los votos en Diputados), con la exclusión de grupos menores, la incorporación del Uruguay en el proceso rápido de integración regional, MERCOSUR, que en los hechos significa abrir la economía del Uruguay a una competencia prácticamente mundial, dada la dimensión de los dos socios mayores del acuerdo. Independientemente de los riesgos que un proceso tan acelerado puede crear, incluso sobre su propia concreción final, se ha aceptado la idea de cambios ineludibles en las actividades productivas y en la sociedad uruguaya.

En segundo lugar, hay una mayor aceptación sobre la necesidad de evitar el descontrol económico, por desequilibrios internos (alto déficit fiscal, inflación alta e inestable), externos (crisis de balanzas de pagos) y de

precios relativos (fluctuaciones de tipo de cambio real, de salario real, etc.) que no estén justificados en tendencias reales que sean sostenibles en el largo plazo.

Las diferencias en este sentido pueden ser menores a las anteriormente observadas en el país y tienen relación con el acento puesto en los desequilibrios globales internos (déficit fiscal e inflación) y en los desequilibrios externos y en los de precios relativos (tipo de cambio real). Pero no existen numerosos partidarios en el país, como se ha sostenido ocasionalmente, de impulsar grandes desequilibrios, tales como aumentar la inflación en un país cuya tasa anual en el largo plazo ha sido de 60% anual, o llevar el déficit fiscal a niveles intolerables como los observados luego del año 1981, o de aceptar variaciones de precios relativos insostenibles, como las observadas en el tipo de cambio real entre 1950 y 1955, o entre 1979 y 1982.

Dadas las condiciones de la región al fin del año 1992, parece conveniente resaltar la conveniencia, para una economía tan pequeña y tan abierta a los movimientos financieros como la del Uruguay, de evitar que shocks externos transitorios, en particular los movimientos de capital de corto plazo, afecten excesivamente (no se puede caer en el optimismo de creer que no tendrán efectos perceptibles) la evolución económica de largo plazo del país.

Por último, son mayores las posibilidades de alcanzar acuerdos intersectoriales sobre distintos componentes del desarrollo: incorporación de tecnología, distribución de las ganancias de productividad, integración de la educación y la investigación con las actividades productivas y con el gobierno.

Sin duda permanecen en el país centros irreductibles de oposición, de distinto signo, que sólo propugnan estrategias de enfrentamiento. Pero el fracaso de las experiencias internacionales basadas en la planificación central de todas las actividades económicas ha restado credibilidad a las propuestas que se orientaban en ese sentido, así como argumentos a quienes se niegan a toda transacción en el otro extremo. Por lo tanto, se crean posibilidades de alcanzar un mayor consenso político y social sobre propuestas moderadas de reforma, y de lograr, entonces, un desarrollo económico y social menos conflictivo que en el pasado próximo.

En este sentido, los acuerdos por incorporación de tecnología y la retribución del trabajo por aumento de productividad entre empresas y sindicatos (con la novedad de que se estaría extendiendo a las empresas públicas), y los acuerdos de la Universidad con el Gobierno y con las empresas en diversos proyectos tecnológicos, son signos de una actitud más abierta, de una mayor disposición para trabajar juntos en el análisis y solución de los problemas nacionales.

Referencias

- Acevedo, E. : Historia Nacional. Desde el Coloniaje hasta el año 1915. Montevideo.
- Arocena, E. : Un enfoque cuantitativo de la economía uruguaya entre 1860 y 1935. BCU. Montevideo, 1992.
- BCU : Boletín Estadístico, 1975 a 1992. Montevideo.
- Bucheli, M.; Williman, J.C.; Díaz. R.; Arocena, E.; Bensión, A. : Contribución a la Historia Económica del Uruguay. Academia Nacional de Economía. Montevideo, 1984.
- CEPAL : Estudio económico de América Latina, 1949. Santiago de Chile, 1950.
- CEPAL : La evolución de la economía y la política económica en Uruguay en el período 1981-1984. Montevideo, 1985.
- CEPAL : La evolución de la sociedad y de las políticas sociales en el Uruguay. Montevideo, 1985.
- CEPAL : El déficit del Sector Público y la política fiscal en Uruguay (Período 1978-1987). Santiago de Chile, 1990.
- CEPAL : Anuario Estadístico de América Latina, Edición 1991. Chile, 1992,
- Davrieux, A. : Les perspectives de la croissance économique en Amérique Latine. Forum International sur les Perspectives Latino-américaines. Paris, 1990
- Davrieux, H. : Salarios y acción sindical en el Uruguay. Montevideo, 1980.
- D'Elia, G. : El Uruguay neo-batllista, 1946-58. Montevideo, 1986.
- DGEyC: Estadísticas retrospectivas del Uruguay. Montevideo, 1961.
- Díaz, R. : Uruguay's Erratic Growth, Cap 13 en World Economic Growth, editado por A.C.Harberger. San Francisco, California, 1984.
- FCEyA, Inst. de Economía : El proceso económico del Uruguay. Montevideo, 1969.

- FCEyA, Inst. de Economía : Uruguay, estadísticas básicas. Montevideo, 1969.
- Faroppa, L.; Wonsewer, I.; Iglesias, E. : Elevación de precios y alza inflacionaria en el Uruguay. Inst. de Economía, FCEyA. Montevideo, 1953.
- Favaro, E.; Sapelli, C. : Promoción de exportaciones y crecimiento económico. CERES. Chile, 1969.
- Maddison, A. : Deux crises: L'Amérique Latine et l'Asie, 1929-38 et 1973-83. OECD. Paris, 1985.
- Maddison, A. : L'économie mondiale au 20^e siècle. OECD. Paris, 1989.
- OPP : Plan Nacional de Desarrollo, 1973-1977. Montevideo, 1977.
- Rama, M. : Economic Growth and Stagnation in Uruguay. Cap. 5 de Diverging Paths. IBD, Washington, 1991.
- Williman, J.C. : Historia económica del Uruguay. Tomo 1, 1811-1900. Montevideo, 1992.
- Wonsewer, I.; Iglesias, E.; Bucheli, M.; Faroppa, L.: Aspectos de la industrialización en el Uruguay. Inst. de Economía, FCEyA. Montevideo, 1958.