

ISSN: 1130-2887

URUGUAY 2006: DESARROLLO ESQUIVO O RUPTURA CON LA HISTORIA

Uruguay 2006: elusive development or break up with history

Gustavo BITTENCOURT

Universidad de la República

✉ gus@decon.edu.uy

BIBLID [1130-2887 (2006) 44, 15-39]

Fecha de recepción: julio del 2006

Fecha de aceptación y versión final: noviembre del 2006

RESUMEN: En este artículo se argumenta que el muy bajo desempeño económico de Uruguay durante el siglo xx y en particular desde la década de 1960, que lo aleja progresivamente de la dinámica de la economía mundial aumentando la brecha de subdesarrollo, se explica fundamentalmente por la especialización del país en productos de muy escasa dinámica en el mercado mundial así como de muy bajo dinamismo tecnológico. El ensayo de modelo (neo)liberal en lo económico y conservador en lo político resultó un fracaso en términos de mejorar la tasa de crecimiento de largo plazo del país, profundizando su especialización basada en productos primarios. Esto implica además un problema en términos de la capacidad de generación de empleos y de la distribución de ingresos. La reactivación reciente así como algunas medidas adoptadas por el nuevo Gobierno Progresista han resultado exitosas en aumentar los salarios, reducir la informalidad y ordenar la macroeconomía luego de la profunda crisis financiera que explotó en el 2002. Pero la ruptura con el pasado, necesaria para elevar significativamente la tasa de crecimiento sostenible de esta economía, requerirá posiblemente de otras acciones en torno a una estrategia de desarrollo de largo plazo, que ponga sus miras en mejorar la capacidad innovadora de la estructura productiva desarrollando nuevas ramas mediante la integración regional.

Palabras clave: Uruguay, economía, desarrollo, crecimiento, modelos.

ABSTRACT: This article shows that Uruguay's very low long term growth performance, which implies an increasing divergence with respect to the world economy, is explained by specialization and productive problems. Uruguay produces and sells goods with very low dynamics in the world markets, and with slow technology changes. The (neo)liberal and politically conservative development model applied in the last decades, failed in the objective of improving the long term growth rate, because this model implied a productive structure based in natural resources with little value

added. This kind of specialization also implies problems in employment generation and distributional affairs. The recent recovery, and some measures applied by the new *Gobierno Progresista*, were successful in improving wages, in reducing informality, and in solving macroeconomic problems coming from the financial crisis of 2002. But the break up with the past, needed to improve in a sustained way the long run growth rate, however, will need to define a long run strategy looking for a more innovative productive structure by means of the regional integration process.

Key words: Uruguay, economy, development, growth, models.

I. INTRODUCCIÓN¹

Luego de una de las más terribles crisis que se haya conocido en la historia uruguaya, detonada en el 2002, la recuperación económica que el país disfruta desde entonces domina la atención de la opinión pública. Coincidiendo con un histórico cambio político expresado en el amplio triunfo electoral de la izquierda en las elecciones del 2004, este movimiento ascendente del ciclo productivo resulta un momento propicio para esbozar un balance de la economía uruguaya durante las últimas décadas, analizar algunos de los principales factores que determinan su atraso relativo, indagar acerca de qué implicaciones tienen los movimientos económicos recientes en términos de cambio en el modelo de desarrollo y plantear alguna exploración de posibilidades de caminos diferentes.

En las siguientes páginas se argumentará que las principales causas de la más reciente crisis deben buscarse en factores estructurales de la trayectoria de largo plazo de la economía uruguaya, que la han llevado a tener un crecimiento muy bajo y espasmódico, agudizados por el impacto de elementos externos de corto plazo, actualizando y siguiendo la línea de trabajo que expresamos en Bértola y Bittencourt (2005). Un tema central es que la sociedad uruguaya, y en particular el Estado, no ha logrado encontrar una estrategia o sendero, ni políticas duraderas, que permitan inducir un proceso de crecimiento relativamente sostenido. Para ello se requieren esfuerzos deliberados que apunten a mejorar la calidad de la estructura productiva. Si tal diagnóstico es correcto, los riesgos de una nueva crisis, como las que hemos vivido de manera recurrente por lo menos durante todo el siglo XX, seguirán presentes mientras no se ataquen y modifiquen sus causas estructurales.

En este artículo no se pretende discutir la necesidad o carencia de una estrategia de desarrollo «integral» en el país, sino que el acento se pondrá sobre los determinantes del crecimiento estable de largo plazo, como elemento esencial de dicha estrategia. Parece claro que la discusión sobre el «Desarrollo» debe incluir cuestiones de justicia social, como la distribución de los ingresos y de la propiedad, entre sectores e intergeneracional, así como los problemas ambientales. Estos y otros temas, además de resultar éticamente relevantes, suelen tener fuertes efectos sobre la eficacia y eficiencia de las medidas dirigidas a afectar las variables más puramente económicas. El Desarrollo

1. Agradezco los comentarios de los evaluadores externos a la revista.

Sostenible –o «sustentable», como suele denominarse– implica por lo menos tres condiciones: crecimiento duradero, mejoras en el nivel de vida de la mayoría de los grupos sociales y cuidado del medio ambiente.

Para el caso uruguayo las carencias en el primero de estos tres puntos son tan notables que merecen una atención especial. Un enfoque más integral del tema, que apunte a un abordaje conjunto de las interacciones entre tres espacios –formación de las estructuras productiva, social y de poder– resulta imprescindible para poder comprender la trayectoria económica de largo plazo, y la «academia» uruguayo le debe a la sociedad estudios de ese tipo. Pensando en términos de una estrategia de desarrollo –como modelo normativo más que como instrumento analítico– si el país lograra resolver el problema de la estabilidad del crecimiento, generando una tasa de largo plazo que implique un salto permanente respecto al pasado, la resolución de los restantes problemas del desarrollo resultaría mucho más accesible.

II. MODELO DE DESARROLLO Y ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA: MARCO ANALÍTICO

La hipótesis central que se expresa en el presente artículo consiste en que, más allá de errores en la conducción macroeconómica de corto plazo y financiera del país (que los hubo y muchos), el insuficiente y volátil desempeño uruguayo se debe a características propias de su estructura productiva, al modo en que la sociedad uruguayo organiza la producción de bienes y servicios, se especializa y se inserta en la economía mundial. Son esas características fundamentales las que han ambientado las crisis recurrentes.

El modelo económico que se intentó implementar en las tres últimas décadas, de manera más contundente en la década de 1990, ha fracasado como modelo de desarrollo. Las crisis no resultan de una mala o incompleta implementación del paquete de reformas que el modelo propone; el verdadero problema es que la estructura conceptual que articula tanto el diagnóstico como el conjunto de medidas propuestas y aplicadas en las últimas décadas no da cuenta de algunos factores clave que es necesario remover para romper con ese pasado de largo plazo.

Las políticas económicas de las últimas décadas estuvieron orientadas por las llamadas «reformas estructurales», utilizando estos términos con un sentido muy diferente al que se les atribuía en el pensamiento latinoamericano desarrollado entre las décadas de 1950 y 1970.

La principal «reforma estructural» fue la liberalización comercial, que teóricamente aspiró a que la economía abandone la pretensión proteccionista y se oriente a especializarse de acuerdo a las ventajas comparativas que llamaremos «estáticas», ya que se apoyan en los recursos existentes en una economía. En el caso de América Latina se trata principalmente de los recursos naturales, ya que ni los capitales ni nuestra mano de obra es particularmente abundante y barata como en otras regiones del mundo².

2. La irrupción de Asia en el comercio internacional implicó que si alguna vez los países de América del Sur pudieron aparecer como abundantes en mano de obra dentro de la distribución relativa

El proceso de reformas llevó a que las ramas industriales que contaban con protección redundante, es decir, que tenían protección a pesar de ser competitivas, redujeran sus márgenes de rentabilidad, y que las que dependían de la protección desaparecieran. Katz (2000) y numerosos trabajos de CEPAL (1996 y 2002, por ejemplo) muestran cómo las estructuras industriales de la mayoría de los países de América Latina han tendido a especializarse en productos de base agrícola, minera y petroquímica, en particular en bienes de consumo poco diferenciados e insumos de uso difundido, que combinan una elevada escala productiva y uso intensivo de recursos naturales y que tienden a ser tomadores de precios.

Este patrón de especialización productiva presenta varias dificultades y limitaciones en términos de crecimiento económico de largo plazo. En primer lugar, se sigue dependiendo de exportaciones básicas sobre las que los mercados de los países desarrollados tienen subsidios y diversos mecanismos de protección. En segundo lugar, aunque se lograra la apertura de los países desarrollados a las exportaciones primarias o semiindustrializadas de América Latina, el comercio internacional de los productos en que se especializan estos países presenta tendencias de largo plazo muy poco dinámicas por razones que van más allá de las políticas comerciales: la demanda real (cantidad de productos) tiende a crecer más lentamente que el ingreso de los consumidores, los precios fluctúan fuertemente de acuerdo con los ciclos de la economía mundial o los principales demandantes y por lo tanto resultan muy volátiles. Tal volatilidad, además, se expresa en una tendencia al deterioro secular: los precios caen en la parte baja del ciclo pero no logran recuperar su nivel anterior en el auge (Ocampo y Parra, 2003).

Cimoli y Katz (2001) apuntan también a un argumento de carácter tecnológico. En estas ramas productivas el cambio tecnológico avanza más lentamente y, por lo tanto, una vez alcanzada una escala eficiente, la capacidad de estos productos para continuar aumentando la productividad del trabajo es escasa en relación con otras manufacturas. De allí provienen limitaciones en el dinamismo en sus inversiones, en su capacidad de contratación de fuerza de trabajo y, especialmente, en su aporte posible para la reducción de la brecha de productividad que separa a los países periféricos de los centrales.

En definitiva, si éstos son los sectores predominantes dentro de las estructuras industriales, pasarán dos cosas: el producto físico por trabajador será menor y tenderá a crecer menos que en economías tecnológicamente más avanzadas, cuestión que no es compensada por la evolución de los precios en el largo plazo³ y por lo tanto no puede esperarse que sus valores crezcan a una tasa superior a la correspondiente a los sectores industriales de las economías centrales o de Asia.

mundial de factores productivos, durante las últimas décadas no han ocupado ese espacio. Las industrias latinoamericanas intensivas en mano de obra no han soportado la competencia asiática tanto en los mercados internos como en terceros mercados, y en los noventa han tendido a perder peso respecto a su participación histórica dentro de las estructuras industriales de estos países.

3. En la teoría ricardiana, la desigual evolución de productividades entre estos sectores es compensada por mejoras en los precios relativos de los bienes tecnológicamente menos intensivos.

Estos argumentos forman parte del pensamiento originado en Prebisch hace más de cinco décadas, y que en su esencia es recuperado por numerosos artículos de economistas anglosajones (Krugman, Stiglitz, Rodrik, Thirlwall, entre otros). La experiencia internacional muestra que todos los países desarrollados pasaron por un proceso de industrialización a lo largo de su historia y cuentan hoy en día con sectores industriales que pesan de modo determinante (aunque su proporción del Producto Bruto Interno, PBI, y del empleo sea decreciente como tendencia) en su funcionamiento económico general.

Por otra parte, los países que más crecen en las últimas décadas son también los que desarrollan sus sectores industriales, en particular sus exportaciones de media y alta tecnología, como lo muestra el informe de UNIDO (2002). Los países más exitosos para insertarse en el proceso de globalización y/o de integración regional, con numerosos ejemplos en el Sudeste de Asia o los casos de Irlanda o Finlandia, han desarrollado instituciones capaces de sostener procesos industriales innovadores, cuya dinámica y elevada productividad sustenta el desarrollo de otras actividades de servicios modernos que se conectan con ese desarrollo industrial. Aun en países muy pequeños e históricamente especializados en la exportación de servicios (como Singapur o Hong Kong) la dinámica económica de largo plazo se explica por sus modernos procesos de industrialización.

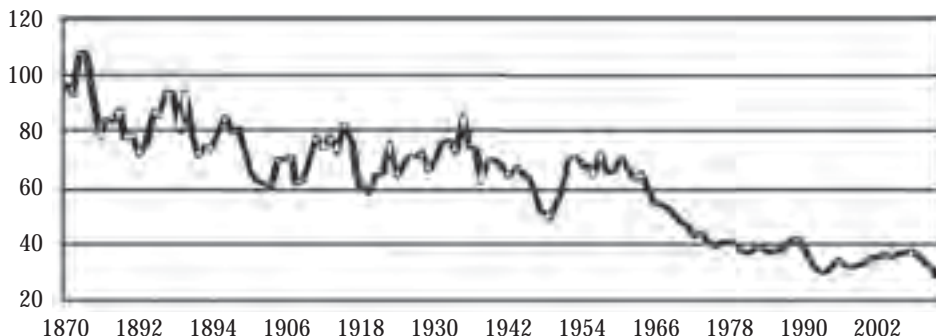
III. UNA VISIÓN DE LA ECONOMÍA URUGUAYA EN EL LARGO PLAZO

La economía uruguaya mostró, a lo largo de todo el siglo XX, una tasa de crecimiento económico promedio muy baja, que le hizo perder posiciones en el concierto internacional de manera muy marcada. Como se muestra en el Gráfico 1⁴, nuestro producto *per cápita* relativo al de los países desarrollados se ha deteriorado permanentemente.

Una de las características más nocivas de nuestro crecimiento económico ha sido la falta de continuidad. Nuestra economía no es una economía estancada e inmóvil. Por el contrario, ha dado muestras, de tanto en tanto, de poder experimentar cortos períodos de muy rápido crecimiento. El problema que se presenta es que no ha resultado posible mantener estable el ritmo de crecimiento y, por el contrario, cada período expansivo culmina con crisis muy profundas, que llevan al fracaso de empresas, de personas, de instituciones y que conducen a la desesperanza de muchos uruguayos y extranjeros sobre nuestro futuro. La tendencia divergente como característica de largo plazo está constituida por fuertes fluctuaciones cíclicas de gran profundidad, que siguen plenamente vigentes. Tales movimientos, extremadamente bruscos, forman parte de la historia de vida cotidiana de los uruguayos afectando fuertemente sus expectativas. Como muestra basta señalar que no pasaron más de dos décadas, para que nos tocara enfrentar dos crisis de extraordinaria magnitud: la llamada como crisis de la «tablita» de 1982 y la más reciente del 2002.

4. Tomado de L. BÉRTOLA (2000), actualizado para L. BÉRTOLA y G. BITTENCOURT (2005).

GRÁFICO I
PBI PER CÁPITA DE URUGUAY EN RELACIÓN AL PROMEDIO DE ALEMANIA, EE.UU.,
FRANCIA E INGLATERRA, 1870-2002



Fuente: A. MADDISON (1995), A. MADDISON (2001) y FMI.

Un trabajo reciente de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República⁵ analiza la recesión posterior a 1999 y su agudización con la crisis financiera y bancaria del 2002, comparando dicho período con el que se vivió entre 1982 y 1984. Se concluye que lo ocurrido a partir de 1999 era previsible y que, por lo tanto, existieron responsabilidades del gobierno por no haber tomado en cuenta con seriedad elementos que veinte años antes habían provocado la crisis y que estaban presentes nuevamente, conduciendo a un derrotero similar.

Las políticas de estas décadas intentaron revertir un largo estancamiento que se produjo a partir de la crisis de la sustitución de importaciones. La idea predominante fue que las políticas de industrialización habían sido las causantes de nuestro bajo desempeño económico. Se tenía una visión un tanto idílica de nuestro desarrollo anterior y de los logros alcanzados antes de 1930. Sin embargo, el crecimiento anterior –durante la segunda mitad del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial– también había sido espasmódico, había generado importantes desigualdades, había encontrado bruscos cambios en la demanda internacional con su consiguiente traslado de inestabilidad interna, los precios de nuestros productos ya se deterioraban y, a pesar de los mitos, éramos una sociedad con bajos niveles de formación de capital humano en la comparación internacional.

Durante la industrialización por sustitución de importaciones, modelo vigente con diferentes énfasis entre la crisis de 1930 y 1973 –cuyo fin coincide no casualmente con el inicio de la dictadura– se buscó suplir el mercado externo con la dinámica interna. En el largo plazo era una estrategia condenada al fracaso. El tamaño de la población y poder de compra uruguayos no permitían la creación de un mercado interno capaz de generar la escala suficiente como para una producción relativamente eficiente en la

5. Ver C. FAILACHE (2003).

inmensa mayoría de las ramas industriales. Sin embargo, esa etapa permitió desarrollar un proceso importante de aprendizaje industrial, tanto a nivel obrero como empresarial y el país logró desarrollar políticas de integración social y equidad, de mejoras en la educación y la salud, importantes avances que luego fueron parcial y dolorosamente perdidos, junto con la propia democracia.

La dictadura estableció un «Plan Nacional de Desarrollo» que pretendió cambiar la lógica de la dinámica productiva en el país, apuntando a agregar valor a nuestras exportaciones, pero ese modelo fue rápidamente debilitado por políticas basadas en el enfoque monetario de la balanza de pagos, que dejaron de lado el sector real de la economía. Durante la década de 1980 la crisis financiera golpeó duramente, pero el retorno a la democracia en 1985 no alcanzó para reinstalar un nuevo modelo de desarrollo.

El intento aperturista, liberalizador, privatizador y desregulador tomó ritmo e impulso a partir de 1990 y avanzó mucho en la apertura comercial y financiera, pero fue moderado por un plebiscito en 1992 en el que la población rechazó la privatización de empresas públicas y por el proceso de integración regional (MERCOSUR), al que Uruguay se sumó más por razones coyunturales que por entenderlo como un eje de su estrategia de desarrollo. Los sucesivos gobiernos no definieron con precisión su perspectiva de largo plazo, salvo el instalado en 1999, que se planteó un retorno al ensayo (neo)liberal con cierto vigor.

Como resultado de estas cambiantes alternativas, desde la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, el PBI de Uruguay ha crecido a una tasa equivalente a la mitad de la media mundial, con una volatilidad muy grande, con una dinámica cada vez más parecida a la de Argentina, tal como muestra el Cuadro I.

CUADRO I
 TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PBI REAL (1960-2004)
 (regresión logarítmica)

Período	Argentina	Brasil	Uruguay	Mundo
1960-1970	2,6	7,3	1,2	5,1
1970-1980	1,5	7,8	3,0	3,7
1980-1990	-0,76	3,0	1,0	3,4
1990-2004	1,9	2,4	1,3	3,5
1960-2004	1,5	4,9	1,9	3,7
Volatilidad: desvío estándar de tasa de crecimiento				
1960-2004	5,9	4,9	4,3	1,5

Fuente: Elaboración propia sobre datos de FMI-EFI (Varios) y FMI-WEO (2004).

III.1. *La frustración del ensayo de estrategia de desarrollo (neo)liberal/conservadora*

El «Plan Nacional de Desarrollo» impuesto por la dictadura en 1973, pero concebido años antes como respuesta a la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, apuntó a un crecimiento hacia fuera, buscando agregar valor y trabajo local a nuestras exportaciones de bienes primarios. A partir de mediados de la década de 1970 la demanda externa se constituyó en un importante determinante de la dinámica de la economía uruguaya y esto no fue casual, sino que constituyó un objetivo del modelo productivo que se expresó en el Plan de 1973.

Se entendía que entre las causas principales del estancamiento estaban las fuertes transferencias de ingresos que perjudicaban a los sectores agropecuarios en beneficio de la industria, los trabajadores y los empleados públicos. Había que generar un proceso de liberalización y apertura, fomentar las importaciones, hacer la industria más eficiente y generar rentabilidad para el sector exportador.

Se intentó virar los ejes de la expansión productiva hacia una economía agro-industrial exportadora. El gobierno de facto promovió esta transformación mediante un amplio conjunto de instrumentos: ley de promoción de inversiones, reducción de restricción a las importaciones, promoción de nuevos rubros de exportación mediante subsidios, reintegros, créditos, etc. Los primeros años de la dictadura fueron sumamente activos en tratar de transformar la estructura productiva uruguaya. Muchos empresarios obtuvieron importantes ganancias, en parte a través de subsidios que el Estado les otorgó directamente para que exportaran. A su vez, de modo indirecto, la apertura económica generó mejoras en los precios relativos de los sectores exportadores.

Simultáneamente se firmaron acuerdos comerciales con Argentina y Brasil, sumamente importantes porque permitieron exportar ciertos tipos de bienes que no se podían colocar en otros mercados, especialmente en los países desarrollados. Multiplicar la inserción comercial permitió generar cierto tipo de producciones, ampliar escalas y comenzar a diversificar la estructura de exportaciones del país, incluyendo nuevos productos dirigidos hacia los mercados de los países vecinos. Estos cambios generan una nueva dinámica en la economía uruguaya que puede observarse en el Gráfico II.

Desde el punto de vista financiero se empieza a concebir el proyecto de Uruguay plaza financiera regional, y eso supone varios cambios en la política económica, para lo que se liberaliza el tipo de cambio y las tasas de interés⁶.

Entre 1978 y 1981 se registró una importante entrada de capitales, se produjo un *boom* del consumo privado, un fuerte proceso de endeudamiento, una subvaluación sistemática del tipo de cambio y, en 1982, se desata una crisis originada en el exterior. México entra en moratoria, dice no poder pagar más y, en cadena, en casi todos los países de América Latina se producen las crisis de endeudamiento. Esto genera la abrupta y elevadísima devaluación de la moneda uruguaya a fines de 1982, lo que detonó una crisis financiera cuyos efectos se sintieron durante toda la década de 1980.

6. Hasta el inicio de la década de 1970 había controles cambiarios, no existía la libre circulación de dólares, quienes manejaban divisas eran los exportadores e importadores y el sector del turismo.

GRÁFICO II
 PBI URUGUAYO A PRECIOS CONSTANTES



Fuente: BCU y proyecciones del IE para 2006.

En 1985 se recupera la democracia en el país y esto supone la expectativa de transformaciones y mejoras para el conjunto de la población. La segunda mitad de la década de 1980 puede considerarse como una fase de transición hacia un nuevo giro en el modelo económico. La recuperación de los salarios, la dinámica del mercado interno y de las exportaciones hacia los vecinos, generan una etapa breve de recuperación entre 1985-1987. Sin embargo, no puede asegurarse que se consolide un nuevo modelo de desarrollo. En medio del «carnaval electoral» de 1989 se produce un aumento excesivo del gasto y del déficit público y las presiones inflacionarias se vuelven insostenibles. Ambos factores son signos de que la economía no reencontró en ese período una senda sostenible de crecimiento, lo que se expresa en el valle que forma la curva del PBI real (Gráfico II) entre 1987 y 1991.

El inicio de la década de 1990 implica una marcada reorientación en el modelo de desarrollo y una aceleración del crecimiento económico hasta 1998. Por un lado se plantea la apertura comercial, unilateral (es decir, respecto a terceros países) y en el marco del proceso de integración regional del MERCOSUR. Por otro se intenta avanzar en el proceso de privatización (contenido por el plebiscito de 1992), así como en la desregulación de varios mercados.

Simultáneamente se establece un programa de estabilización basado en el ancla cambiaria. La conjunción de estos factores genera una fuerte apreciación de la moneda uruguaya respecto del dólar y una tendencia creciente al déficit comercial provocado por una fuerte expansión de las importaciones. El patrón de crecimiento generado en la década de 1990 no logró superar debilidades estructurales del sistema financiero, es

decir, no mejoró la eficiencia de los bancos, ni públicos ni privados, y la asignación de créditos no se realizó de modo eficiente.

Luego de que Brasil devaluó su moneda en 1999, tanto Uruguay como Argentina pierden su gran socio que les permitió compensar en el espacio regional la pérdida de competitividad respecto al resto del mundo, mediante la profundización del intercambio comercial de la subregión, luego de la firma del Tratado de Asunción que constituyó el bloque regional MERCOSUR en 1991, y que hasta 1998 tuvo su gran momento de auge. El Gráfico II muestra como desde 1999 se inicia la recesión que luego estallará en crisis en el 2002 y en la recuperación desde el 2003, una vez que se asumieron los costos correctivos del año anterior cuyos efectos al día de hoy todavía no han sido superados.

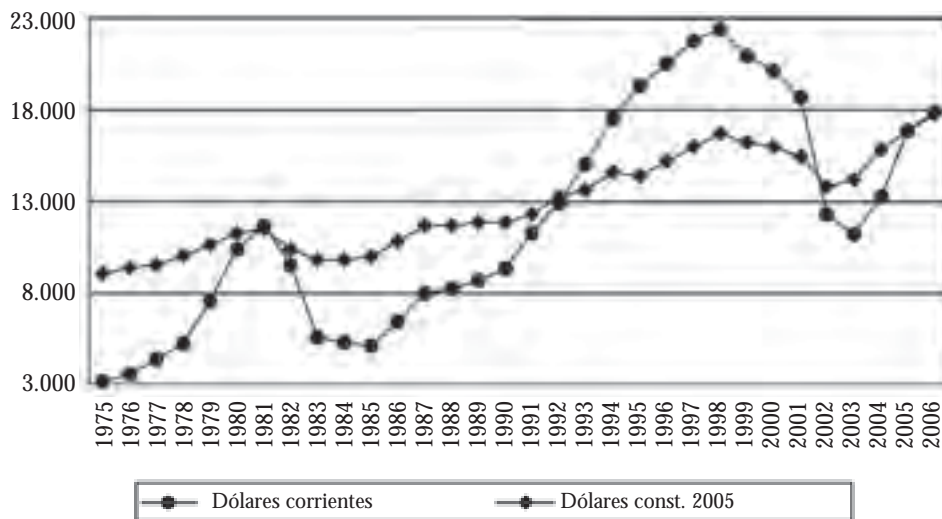
Cabe una precisión general en relación con la imagen que nos puede estar brindando a golpe de vista el Gráfico II, que ha inducido a errores importantes a unos cuantos analistas. El movimiento posterior a 1975 parece romper con la idea de estancamiento que estaba en auge en la década de 1960 y principios de la década de 1970, en especial si el crecimiento se midiera entre puntos de depresión y auge. Sin embargo, si se ajusta una línea de regresión para estimar la tasa de crecimiento promedio de las tres décadas posteriores a 1975 se llega al 2% anual, casi la misma cifra que presentamos en el Cuadro I, lo que implica más o menos 1,5% de crecimiento por habitante. En términos históricos, por lo tanto, la acumulación de reformas liberales condujo a una muy leve elevación de la tasa de crecimiento de largo plazo.

Por su parte, corresponde señalar que la inestabilidad estuvo asociada al nuevo régimen de libertad financiera que se instauró desde inicios de la década de 1970. Se asistió durante la década de 1990 a un fenómeno de burbuja financiera, que fue conduciendo de modo bastante esperable para la mayoría de los agentes –con la excepción, justamente, de las autoridades– al estallido de ese año. Intentaremos reflejar este fenómeno observando cómo la evolución del producto real (es decir, la magnitud física de bienes y servicios que produce la economía uruguaya) se compara con la medición en dólares de los ingresos generados por la misma.

En el Gráfico III el producto real se midió en dólares del año 2005, por eso es que en ese año el PBI real y el PBI en dólares corrientes coinciden en su valor. Como resultado –entre otros factores– de la inflación interna e internacional, el PBI en dólares corrientes de 1975 era de unos 3.000 millones, que equivalen a unos 8.000 millones de dólares del 2005 debido a la pérdida de valor de la divisa norteamericana. Pero el fenómeno que se quiere ilustrar es que el producto medido en dólares corrientes presenta una mucho mayor variabilidad, fluctuando en el gráfico alrededor de la línea de producción a precios constantes (o PBI real), despegándose con picos en dos oportunidades, así como con caídas mucho más abruptas que las de la producción real. Cuando la producción real crece, se sobrevalúa la moneda nacional, amplificando el crecimiento en dólares. Similar acentuación, pero en sentido contrario, ocurre con la recesión y las crisis.

Esto implica que en el período 1975-1981 tenemos un primer espejismo de crecimiento en dólares, mientras que en la década de 1990 tenemos otro episodio similar:

GRÁFICO III
 URUGUAY: PBI REAL Y EN DÓLARES



Fuente: Elaboración propia sobre datos del BCU.

la capacidad de compra que tiene un uruguayo medio se multiplica por seis en términos de dólares entre 1987 y 1997. Esto genera un conjunto de distorsiones en el funcionamiento de la economía. Implica una ilusión de riqueza que genera niveles de consumo por fuera de las posibilidades reales de satisfacerlos por parte de la economía real.

Esta situación genera señales de inestabilidad para diferentes sectores de la economía, que perciben un alto nivel de incertidumbre sobre cuál será, entre otros factores, el valor del dólar que sobrevendrá luego de la crisis esperable. La inversión productiva se ve inhibida porque se percibe que la situación financiera no es sostenible, y diferentes tipos de salida pueden afectar de modo muy diverso la rentabilidad relativa de los sectores de la economía y de la sociedad: exportadores primarios, industriales orientados al mercado interno y/o al mercado regional, comerciantes, depositantes o deudores en moneda extranjera o nacional, entre otros. A la vez, la rentabilidad de varios sectores se ve afectada negativamente por el alto valor de la moneda nacional, con la que pagan sus insumos.

La crisis posterior, que acompañó a la devaluación como su hijo no deseado, era en gran medida previsible e irremediable una vez que el cambio de régimen cambiario se decidió muy tarde, por lo tanto la corrección de todo ese conjunto de distorsiones y señales que dificultaban el funcionamiento económico, y que se venían generando en la fase de crecimiento, se realizó de modo abrupto generando un cambio brutal en el valor de las deudas y créditos que tenían acumulados buena parte de la población. En la década 1990 no debió ser difícil percibir que un ajuste era necesario, particularmente

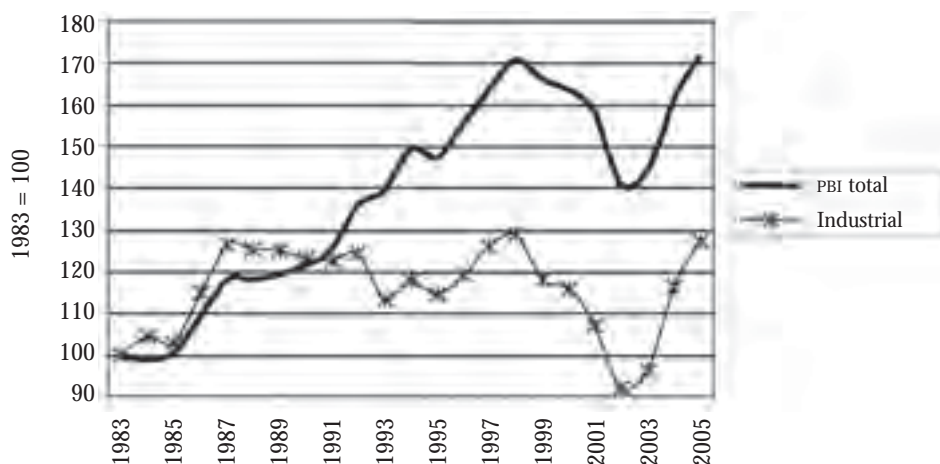
luego de que Brasil devaluó en 1999. Una mirada seria a la historia reciente hubiera permitido tomar algunas previsiones, dado que un fenómeno bastante similar había pasado quince años antes, con varias características comunes y también nefastas consecuencias del mismo tenor. Episodios con algunos rasgos dignos de ser considerados como antecedentes habían también ocurrido en la década de 1920 y a principios de la década 1950.

IV. CAMBIOS OCURRIDOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

En términos productivos, la reforma comercial y la política cambiaria sientan las bases para que se desarrollen los servicios y se produce una fuerte desindustrialización de la economía. En el Gráfico IV se muestra cómo evoluciona el PBI total y el PBI industrial a precios constantes de 1983. Mientras la economía en su conjunto crece, en especial durante la década de 1990, el sector industrial permanece en niveles de producción inferiores al alcanzado en 1987. Luego de la caída coincidente con la recesión general en el país entre 1999 y el 2002, la acelerada recuperación iniciada en el año 2003 recién alcanza en el 2005 a los máximos de 1987 y 1998, lo que nos ubica en un nivel de producción industrial apenas superior al que se lograba hace dos décadas.

Esta reducción del peso del sector industrial en el conjunto de la actividad productiva del país está fuertemente conectada con el aumento del desempleo, que es preexistente a la recesión de 1999 y la crisis del 2002. Como se observará en la sección siguiente, entre 1994 y 1997, con la economía en crecimiento, se produce un aumento

GRÁFICO IV
PBI TOTAL Y PBI INDUSTRIAL



Fuente: Elaboración propia.

de la tasa, que coloca el nivel de desempleo estructural de la economía uruguaya varios puntos por encima del vigente en la recuperación económica de 1985-1987.

La caída relativa de la producción industrial se suma a modificaciones en los precios relativos industriales respecto a otros sectores de la economía, de modo tal que la participación de la industria en el PBI a precios corrientes se reduce de un 29% en 1985 a menos de un 17% en los años 1999 al 2001, como puede observarse en el Cuadro II. La devaluación del 2002 provoca una mejora en los precios relativos y en la rentabilidad del sector, lo que induce aumentos significativos en el nivel de actividad industrial, de tal forma que la participación del sector en el PBI alcanzaría, según cifras preliminares, casi al 22% en el 2005, la que de todos modos se ubicaría 8 ó 9 puntos por debajo del vigente dos décadas atrás.

Esta transformación se realizó en especial en la década de 1990. Una de las hipótesis que se sostienen en este documento es que este cambio estructural no constituye una buena noticia desde el punto de vista del desarrollo económico, en particular atendiendo a la tasa de crecimiento de largo plazo y su estabilidad. Adicionalmente, no solamente es relevante la caída de la industria en el PBI. Quizás más relevante aún sea el cambio en la composición sectorial de la industria y en el tipo de bienes que nuestra sociedad puede producir luego de estas décadas de reforma estructural.

CUADRO II
 ESTRUCTURA DEL PBI A PRECIOS CORRIENTES

CLASE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	1985	1990	1995	2000	2005(*)
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agropecuaria	13,3	9,0	8,5	6,0	8,4
Pesca	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3
Canteras y minas	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Industrias manufactureras	29,4	28,0	19,7	16,9	20,8
Electricidad, gas y agua	3,4	2,8	3,7	4,1	4,6
Construcción	3,0	3,8	5,3	5,9	3,6
Comercio, restaurantes y hoteles	12,5	15,4	15,2	13,3	12,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,0	6,8	7,3	9,1	9,0
Establecimientos financieros y seguros	12,1	11,2	7,6	10,2	7,4
Bienes inmuebles y servicios prestados a empresas	10,7	11,1	15,9	17,6	11,3
Servicios del Gobierno General	10,1	9,1	8,8	9,7	7,8
Otros servicios comunales, sociales y personales	7,4	7,9	10,8	11,5	9,0
Remuneración imputada de las instituciones financieras	-11,7	-9,1	-6,4	-8,8	—
Derechos de importación	3,3	3,8	3,3	3,9	5,4

Fuente: BCU. (*) 2005 sujeto a revisión, se dedujo la remuneración imputada de las instituciones financieras de todos los sectores, cálculo de IECON-UDELAR, Informe de Coyuntura 2006.

Un movimiento similar se produce en el sector agropecuario, pero todavía con más fuertes fluctuaciones en los precios que las ocurridas en la industria. La agropecuaria aumenta significativamente su producción durante los noventa, aunque la gran caída de sus precios relativos explica por qué se reduce a la mitad su participación en el PBI a precios corrientes entre 1985 y el 2000. Luego de la devaluación, la acelerada recuperación de los precios y del nivel de actividad provoca una mejora en la porción agrícola del PBI corriente, colocando a estas ramas en una posición más cercana a la que ocupaban dentro del conjunto en la segunda mitad de la década de 1980.

Por su parte, el sector de mayor crecimiento en términos reales a lo largo de todo el período es el de transporte y comunicaciones. Pese a que sus precios relativos se reducen, aumenta notoriamente su participación en el conjunto de actividades económicas. Los otros dos sectores que crecen significativamente durante los noventa son los de bienes inmuebles y servicios a empresas y el de comercio, restaurantes y hoteles. Ambos sectores están asociados al desarrollo del turismo y el primero se ve parcialmente afectado por la reestructuración industrial y la consecuente tercerización de actividades. Estos tres agrupamientos representan los sectores más dinámicos de la década de 1990, expresando el auge de los servicios que atienden a la demanda interna o proveniente de la región.

Desde el punto de vista del modelo de desarrollo, la modernización tecnológica de estos servicios puede ser un factor altamente positivo. El crecimiento de la participación de los servicios en el PBI es una tendencia que se percibe en los países desarrollados, pero en el Uruguay se da de forma muy acentuada y en servicios de baja productividad, lo que contribuye a un crecimiento del PBI muy inferior al promedio mundial.

V. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA: LA PRIMARIZACIÓN COMO TENDENCIA

Si bien en la década de 1990 se ha observado un fenómeno de fuerte crecimiento de la producción primaria, la apuesta exclusiva a los recursos naturales es un juego a pérdida en el mediano y largo plazo, especialmente por dos razones: a) la dinámica tecnológica es mucho más intensa en otros sectores (por ejemplo en las fases industriales de las cadenas agroindustriales) y eso es lo que permite elevar la productividad del trabajo y las posibilidades de acumulación de capital, fundamentando un mayor crecimiento del PBI por habitante; y b) el escaso ritmo de crecimiento de las exportaciones primarias (de largo plazo, más allá de *booms* temporales de precios o de demanda) implica problemas de balanza de pagos, por la imposibilidad de financiar con recursos genuinos la necesaria demanda incrementada de importaciones que se deriva de un proceso de crecimiento acelerado. En otras palabras, si el país no diversifica sus exportaciones hacia productos con mayor valor agregado, no puede crecer más rápidamente, porque será incapaz de financiar la necesaria importación de bienes de capital y tecnología.

Por las razones mencionadas anteriormente, no es concebible un crecimiento sostenido y armónico del país que no tenga como uno de sus componentes básicos una

relevante transformación en la estructura y dinámica de su producción industrial. A efectos de revisar de modo sintético las transformaciones de la estructura industrial en las últimas dos décadas, adaptaremos una clasificación de sectores propuesta por Laens (1989), que tiene en cuenta: el origen principal de los insumos utilizados en el procesamiento industrial y la capacidad exportadora, medida por el coeficiente de exportaciones ($x = \text{exportaciones/valor bruto de producción de cada rama}$).

El primer criterio considera aspectos relacionados con la naturaleza de la ventaja o fuente de competitividad, mediante la división en tres orígenes de los insumos: agropecuario o recursos naturales, otros insumos nacionales (en general son materias primas de base agropecuaria con algún grado de industrialización) y por último insumos importados. El segundo criterio divide en exportadoras ($x > 50\%$), moderadamente exportadoras (con x variando entre 10% y 50%) y con destino para el mercado interno ($x < 10\%$). Pone así en el centro del análisis la preocupación por la competitividad, jerarquizando la habilidad para insertarse en los mercados externos. Se conforman de tal modo nueve agrupamientos posibles de ramas, que se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO III
 CLASIFICACIÓN DE RAMAS INDUSTRIALES

	No exportadoras	Moderadamente exportadoras	Fuertemente exportadoras
Insumos primarios nacionales	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Insumos industriales nacionales	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6
Insumos importados	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9

Fuente: Elaboración propia.

A mediados de la década de 1980, entre las no exportadoras, las ramas del grupo 1 incluían agroindustrias con una dudosa o inexistente ventaja comparativa; las del grupo 4 una serie de ramas procesadoras de insumos nacionales que producen bienes de consumo, envases y cemento, mientras que el grupo 7 se componía con varias ramas de insumos importados dentro de la química, metalmecánica y tabaco. Estas ramas surgieron en el marco de una elevada protección en el proceso sustitutivo de importaciones y todavía operaban hasta la década de 1980 con comportamientos oligopólicos (o aun de tipo monopólico) en la fijación de los precios.

Dentro del grupo 2 el componente más dinámico era la rama de los lácteos y otros bienes con posibilidad de alcanzar nichos de mercado para algunos de sus productos. El grupo 3 incluía agroindustrias «propriadamente dichas» (cuasi primarias), con alta dependencia de la demanda exterior, tomadoras de precios, competitivas en alto grado por las ventajas comparativas del sector primario: nuestras ramas exportadoras tradicionales (como carne y lana) más otras nuevas que se expandieron luego de 1970 como la pesca, la cebada y el arroz. El grupo 6, en general, procesa insumos del grupo 3, a los que agrega mayor elaboración, con ciertas posibilidades de atender segmentos de

demanda y diferenciar productos. Así como en el grupo anterior, los mercados principales eran, en la primera mitad de la década de 1980, los países desarrollados.

En el grupo 5 se destacaban por su dinámica los productos cerámicos, mientras que calzados había tenido restricciones en EE.UU. Pese a que estas ramas mantenían una importante dependencia de la demanda del mercado interno, su expansión potencial se encontraba en el exterior vía exportaciones. Los mercados externos de los grupos 2 y 5 eran variados, pero con una importante participación de la subregión, en especial de Brasil.

El grupo 8 dirigía sus exportaciones casi totalmente a Argentina y Brasil, al amparo de los acuerdos comerciales con esos países. En este sector se verifica una presencia importante de empresas extranjeras y podrían estar pesando las relaciones intrafirma. Un fenómeno de mucho interés fue que en la segunda mitad de los ochenta hasta inicios de los noventa, son estas ramas medianamente exportadoras (en especial las de los grupos 5 y 8) las que más dinamizan la estructura industrial.

En el Cuadro IV se aplica esta clasificación para resumir la estructura industrial en la actualidad (inicios del siglo XXI).

En los grupos procesadores de insumos primarios (1, 2 y 3) los principales cambios ocurridos en estas dos décadas se observan en el importante crecimiento de la rama de frigoríficos (procesamiento mayoritariamente de carne bovina) en su producción y sus exportaciones. Estas últimas pasan por problemas sanitarios a inicios de siglo pero recuperan su crecimiento, en especial del 2003 al 2005. También aparece la rama de aserraderos con cierto peso como medianamente exportadora (grupo 2), pero con perspectivas de colocarse como rama fuertemente exportadora en el corto plazo.

En los grupos procesadores de insumos industriales nacionales, pese a que en la década de 1990 algunas de las ramas orientadas al mercado interno (grupo 4) pasan a exportar (como cementos), básicamente en el 2003 se presenta la misma composición que a principios de la década de 1980, agregando algunas ramas tradicionalmente exportadoras, como calzado. La composición de los grupos fuertemente exportadores (6) y medianamente exportadores (5) cambia de modo notorio. Las industrias textiles (exceptuando alguna rama) y de vestimenta pasan de ser el grueso del grupo 6, a orientar una mayor proporción de su producción hacia el mercado interno. Las ramas que aparecen como fuertemente exportadoras son las de cerveza (que en realidad incluye malterías), muebles, otros textiles y pulpa, papel y cartón. La cadena textil con valor agregado parece estar siendo sustituida por la cadena maderera y sus productos.

En los grupos procesadores de insumos importados también se producen numerosas transformaciones. La más notable es el surgimiento de un conjunto de ramas en el grupo 9, que estaba vacío en 1985. Productos de plástico, varias industrias químicas, las metálicas básicas, que no exportaban o eran medianamente exportadoras, pasan a centrar su dinámica en los mercados externos, en especial los de la región. Medicamentos, tabaco, abonos, electrodomésticos, productos metálicos, pasan a ser medianamente exportadores. En particular, automotores era fuertemente exportadora hasta el año 1998 y parece retomar esa tendencia en el 2005, aunque con un valor de producción muy inferior al alcanzado anteriormente.

CUADRO IV
CLASIFICACIÓN DE RAMAS INDUSTRIALES EN 2003 (CIU REV. 3)

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Otros alimentos n.c.p.	Lácteos	Frigoríficos (*)
Molinos (trigo)	Aserraderos	Curtiembre y pieles
Refinerías azúcar	Aceites y grasas	Arroz (molinos)
Alimentos para animales	Productos de granja (frutas, etc.)	Lana lavada y tops
		Pesca
Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6
Bebidas sin alcohol	Vestimenta fibras	Cerveza y maltas
Imprenta	Hilados y tejidos lana	Muebles y colchones
Productos de panadería	Cartón otros	Textiles no vestimenta np.
Imprenta (diarios y revistas)	Bebidas alcohol. Destiladas	Cartón y papel
Cemento, cal y yeso	Cerámicos	
Cartón cajas	Vinos	
Fideería y pasta fresca	Vidrio	
Artículos de cemento y yeso	Textil no vest. - acabado	
Calzado		
Productos de madera		
Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9
Motocicletas y bicicletas	Medicamentos	Productos de plástico
Productos metálicos estructurales	Tabaco	Metálicas básicas
Aparatos eléctricos	Químicas básicas	Productos caucho
Aparatos varios	Automotores	Resinas y plást. básicos
Neumáticos	Otros productos metálicos	Maquinaria industrial
	Abonos	Tocador y limpieza
	Electrodomésticos	Pinturas
	Astilleros	Plaguicidas
	Recipientes metálicos	

Notas: Frigoríficos en 2003 era medianamente exportadora, por problemas sanitarios. Resuelto ese problema vuelve a ser fuertemente exportadora, por tal razón se la ubica en G3.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INE, Encuesta Industrial Anual, actualizada por Encuesta Industrial Trimestral y Encuesta de Actividad; exportaciones según BCU y procesamiento propio de Dirección General de Aduanas a la Clasificación CIU Rev. 3.

Para observar en síntesis la importancia cuantitativa de estas transformaciones, en el Cuadro V se presenta la evolución del Valor de Producción de cada uno de estos grupos.

CUADRO V
ESTRUCTURA DEL VALOR DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (EXCLUYE REFINACIÓN DE PETRÓLEO)

	1985	1991	1998	2003*	2005*
Grupo 1	5,8	5,5	5,7	7,1	9,8
Grupo 2	8,1	7,2	9,7	30,7	8,0
Grupo 3	25,9	25,9	33,0	15,3	36,1
Grupo 4	13,4	15,0	12,4	14,1	13,4
Grupo 5	5,1	12,6	4,1	7,3	7,4
Grupo 6	8,0	8,4	10,6	4,2	4,1
Grupo 7	13,8	7,3	1,6	3,6	4,2
Grupo 8	12,2	17,3	14,7	12,5	10,7
Grupo 9	0,0	1,0	8,1	5,3	6,3
NO CLAS.	7,8				
IPN	39,8	38,5	48,5	53,0	53,9
IIN	26,5	36,0	27,1	25,6	24,9
IIMP	26,0	25,5	24,4	21,4	21,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre INE (EIA y EIT), BCU, DGA. (*) Estimaciones preliminares.

Las ramas que procesan insumos primarios (IPN) pasan desde un 40% de la producción en 1985-1991 a más del 50% en el 2003. Las ramas que procesan insumos industriales nacionales (IIN) que habían mejorado su posición hasta 1991, pierden peso sensiblemente en la década de 1990, desde el 36% del total hasta una cuarta parte de la producción industrial. La mayor responsabilidad por esta disminución se encuentra en la pérdida de mercados externos de las ramas exportadoras (grupos 5 y 6), particularmente en los textiles y vestimenta. Las ramas de insumos importados sostienen relativamente su peso en el conjunto industrial, pero proyectándose hacia la exportación, dado que el grupo orientado hacia el mercado interno, si bien recupera espacio en la reactivación del 2003, pasa del 14% en 1985 a menos del 4% en este último año.

Esta «primarización» es todavía más pronunciada en la estructura de las exportaciones: más de dos tercios del total exportado por la industria uruguaya en el 2003 lo realizan los grupos 3 y 2; frente a poco más de la mitad de las exportaciones totales que estos dos grupos realizaban a principios de los noventa.

En el año 2005 y en su proyección al 2006, las exportaciones están alcanzando un máximo histórico, casi 3.500 millones de dólares que podría crecer un 10% más en el corriente año, pero todavía dicho crecimiento aparece como muy concentrado en los rubros tradicionales. Por lo tanto, si la «primarización» se considera un problema, este perfil de crecimiento no mejora de modo significativo la estructura industrial ni la exportadora. En efecto, el volumen de carne exportada se triplica entre el 2001 y el 2005, desde 300 a 900 millones de dólares, lo que explica casi la mitad del crecimiento total

de las exportaciones entre esos dos años. El eje de esta expansión tiene una importante vinculación con el viraje del destino hacia el mercado norteamericano.

Dentro del resto de las ramas con fuerte expansión exportadora existen algunas, como las de lácteos, que podrían tener un potencial para vender productos más diferenciados y por lo tanto de mayor valor, pero tal posibilidad no parece haberse alcanzado en gran medida. Algo similar ocurre con la expansión de productos de la madera. Estas ramas crecen con destino a México y países desarrollados. Por otra parte, aunque en menor dimensión, crecen las ventas externas de otros alimentos, productos químicos, plásticos y metálicas básicas, la mayoría de ellas con orientación regional predominante.

La recuperación industrial iniciada luego del 2002 fue liderada por las ramas integrantes del grupo 3 (en especial frigoríficos, arroz y curtiembres) y del grupo 2 (solamente por los lácteos). Este impulso exportador fue también impactado por la dinámica de algunas ramas importadoras de insumos que se transformaron en exportadoras fuertes (grupo 9: automotores, plásticos, metálicas básicas) lo que permitió que estas ramas subsistieran al fortísimo incremento de las importaciones que modificó la estructura industrial en la década anterior. Otras ramas medianamente exportadoras también orientadas a la región, como las del grupo 8 (medicamentos, químicas básicas y otros productos metálicos) contribuyeron en menor medida a la recuperación reciente. Por último, también crecieron de modo significativo otro conjunto de ramas orientadas hacia el mercado interno, que sustituyeron importaciones y comenzaron a exportar por lo menos una proporción pequeña de su producción (en especial las del grupo 4, como las imprentas, cementos, envases de cartón).

Esta dinámica implica que la gran expansión exportadora es acompañada por un incremento de la demanda interna, de tal modo que sigue definiendo el perfil primarizado de la industria, pero con movimientos en otras ramas que logran que dicho perfil no se acentúe tanto en el periodo reciente. El gran cambio fue en la década de 1990, en la década del 2000 no se revierte, pero tampoco se acentúa.

En síntesis, como tendencia estructural se observa un intenso crecimiento de la proporción del sector industrial uruguayo ocupada por ramas muy vinculadas a la base primaria y con escaso procesamiento industrial en estas dos décadas. Ese cambio en la estructura sectorial puede también asociarse a la reducción del peso de las ramas que procesan insumos industriales nacionales.

Por lo tanto, el objetivo planteado en el último Plan Nacional de Desarrollo (el aprobado por la dictadura en 1973), consistente en agregar valor a nuestras ventajas comparativas, estuvo muy lejos de cumplirse. Por el contrario y adicionalmente, se produjo un marcado debilitamiento del tejido industrial nacional.

VI. PATRÓN DE ACUMULACIÓN, EMPLEO E INGRESOS DE LOS TRABAJADORES

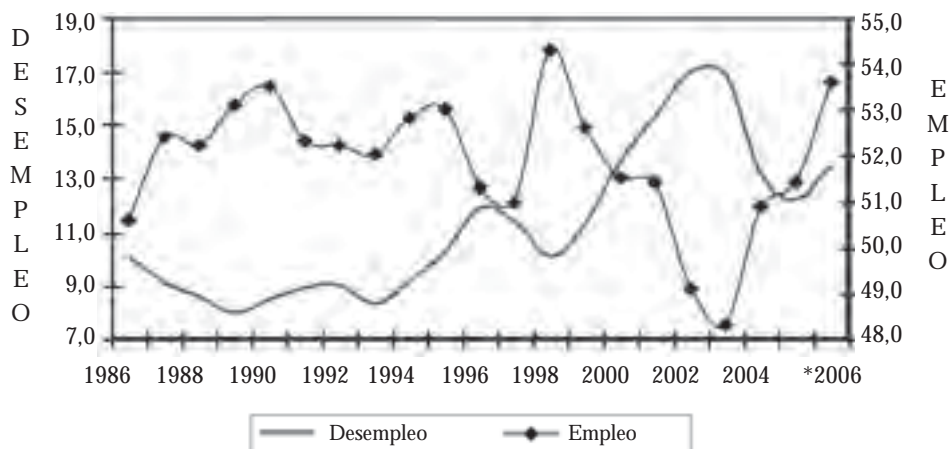
Para proyectarse en el largo plazo, difícilmente un modelo económico concentrado exclusivamente en sectores productivos muy cercanos a la base primaria (en especial

en el agro), más servicios de turismo y puerto, nos vaya a conducir por sí mismo por una senda de desarrollo acelerado, de modo de acortar la brecha que nos separa de los países centrales. Parece necesario pensar en un modelo cuyas bases productivas sean más amplias que las que se están consolidando como tendencia en las últimas tres décadas.

En primer lugar ese modelo resulta insuficiente para crecer sostenidamente y moderar las fuertes crisis cíclicas que afectan la tasa media, lo que referíamos anteriormente como crecimiento «espasmódico». En segundo lugar, ese tipo de estructura productiva puede resultar insuficiente para reducir significativamente la tasa de desempleo que parece haberse instalado estructuralmente en nuestra economía y, a la vez, tender a aumentar los salarios, de modo tal de poder mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza.

El PBI uruguayo creció casi 12% en el 2004, con la tasa de desempleo disminuyendo pero todavía en un nivel muy elevado (Gráfico v) y con salarios reales casi estancados o decayendo levemente (Gráfico vi). Afortunadamente, y apoyada en medidas tomadas por el nuevo gobierno que asumió en marzo del 2005, la recuperación del último año y la del 2006, mejora algunas de estas condiciones, aunque al proyectar hacia el futuro las características de este proceso, surge un conjunto de preocupaciones que la reactivación reciente no parece haber resuelto con claridad.

GRÁFICO V
TASAS DE EMPLEO Y DESEMPLEO



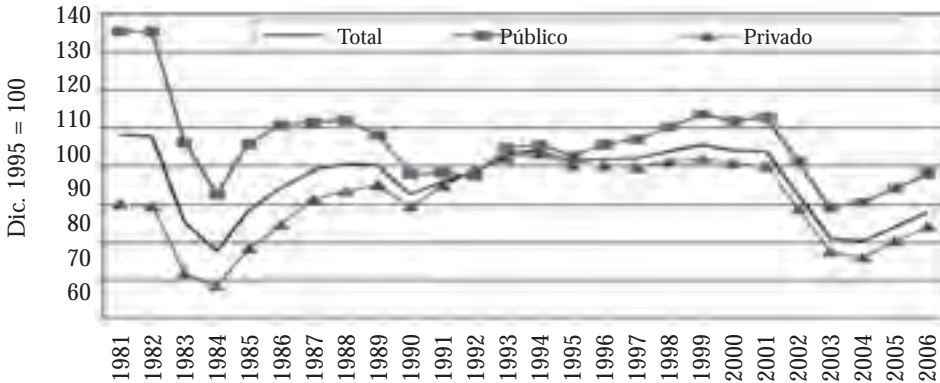
Fuente: INE, año 2006 primer trimestre.

La fase de crecimiento que la economía uruguayana retomó con la dictadura a partir de 1973 se sustentó en una muy fuerte caída de los salarios durante la década de los setenta. Esto se debió en buena medida a la capacidad represiva de ese régimen y

a la eliminación de los sindicatos. Seguramente una parte de ese ajuste implicó una corrección de los altos salarios en dólares vigentes en el modelo sustitutivo, un ajuste necesario para cualquier modelo productivo sostenible. Pero la magnitud de la reducción del salario real fue tan elevada que hace pensar en un modelo competitivo de carácter «espurio», es decir, más basado en los bajos salarios que en la mejora de la competitividad por la vía de la inversión y el cambio tecnológico. Nunca se recuperó el nivel de salario real medio vigente en los sesenta, de tal modo que el nivel 100 del Gráfico VI (año 1995) constituye aproximadamente un 60% del valor del salario real medio vigente en 1968.

En lo inmediato a la crisis del 2002 se inicia la recuperación de la economía, pero los salarios siguen cayendo (Gráfico VI). En el 2004 se puede ver la caída de los salarios privados, los que están definidos en el mercado, mientras que la tasa de desempleo se redujo bastante en el 2003 pero la reducción se desaceleró en el 2004 y el 2005, chocando contra una barrera superior al 11,5%, nivel históricamente muy alto para la economía uruguaya. Si se toma en cuenta la fuerte emigración sufrida en los últimos años, se refuerza la hipótesis respecto a los problemas de capacidad de generación de empleo, pese a que la cantidad de ocupados haya aumentado unos 5 puntos porcentuales desde el 2003 a la actualidad (primer trimestre del 2006).

GRÁFICO VI
 ÍNDICE SALARIO REAL



Fuente: INE.

De todos modos, el último año debe motivar un balance positivo de la reactivación y de las medidas aplicadas por el gobierno sobre el mercado de trabajo. La negociación salarial y de condiciones laborales mediante los Consejos de Salarios, práctica abandonada en 1990 y retomada en 2005, así como la elevación del Salario Mínimo Nacional, no parecen haber afectado de manera negativa al mercado laboral, tal como auguraban varios voceros de inspiración neoliberal en lo económico y conservadora en lo político.

A contrapelo de tales predicciones, el desempeño ha permitido que se elevaran los salarios y el empleo de manera simultánea, aunque las pautas del gobierno proponen una recuperación gradual del salario real para no afectar negativamente la competitividad y el empleo, el crecimiento del salario fue superior al esperado y la creación de empleos inferior. La vigencia de los Consejos de Salarios contribuyó en gran medida a reducir el nivel de informalidad, aumentó de modo muy importante la cantidad de empresas y trabajadores registrados en los organismos de seguridad social.

Las pautas del PE suponen una leve recuperación de la masa salarial en términos del PBI desde 26% en el 2004 hasta 27,7% en el 2006. Esto implica que los trabajadores seguirán pagando en gran medida el costo de la recuperación, por lo menos en esta primera etapa. Téngase presente que el PBI real del país, es decir, el valor real del conjunto de los bienes y servicios producidos habrá aumentado aproximadamente 26% entre el 2003 y el 2006, pero la mayoría de ese crecimiento se realizó con una masa salarial sin crecer antes del 2004, lo que implica que ese leve aumento en la participación laboral no compensa la pérdida anterior.

En resumen, hay mejoras importantes en el mercado laboral, pero todavía insuficientes. Por otra parte, cabe preguntarse si las ganancias elevadas que obtuvieron y están obteniendo algunos sectores habrán de reflejarse en capacidades de acumulación y de innovación productiva. Es posible que el tipo de reactivación que estamos viviendo en el momento actual, en el marco del modelo vigente, esté generando problemas para la continuidad de la expansión productiva en el futuro cercano, básicamente por cuáles son nuestros principales productos y la dinámica de largo plazo que los caracteriza.

VII. ¿HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO?

Es posible imaginar diferentes escenarios para la economía uruguaya en las próximas dos décadas⁷. Bajo ciertas condiciones, aunque no aumente significativamente la tasa de inversión del Uruguay, es decir, sin que necesariamente se realice un gran número de nuevos proyectos que generen grandes empresas, pero mejorando la calidad de los sectores en los que se invierte, el país podría entrar en una fase productiva dinámica, con las exportaciones creciendo al 5 ó 6% anual y un producto creciendo al 4 ó 4,7%. En esta situación es posible –aunque la mayoría de los demógrafos no lo crean así– que aumentemos un poco la tasa de crecimiento de la población y que tengamos un crecimiento del producto por habitante que sea en torno al 3,5% de un modo estable, de tal forma que en unos 18 años podamos duplicar el PBI.

Esto depende de un cambio de modelo, es decir, de las políticas estructurales del gobierno, así como de un cambio en las mentalidades empresariales. Si bien no depende solamente del Estado, el aparato público puede hacer mucho para inducir a los actores privados hacia la adopción por parte de la sociedad de un modelo productivo dinámico en el largo plazo. Si a ello agregamos la posibilidad de una mayor tasa de

7. Ver G. BITTENCOURT (2003).

inversión, como aspira a alcanzar el gobierno que está cumpliendo poco más de su primer año, el potencial es mayor aún.

CUADRO VI
ESCENARIOS PARA LA ECONOMÍA URUGUAYA HACIA 2020-2024

N.º	Nombre ilustrativo	Tasa de crecimiento media anual 2004-2024				Años para duplicar PBI/hab.
		Exportaciones	PBI	Población	PBI/habitante	
1	País productivo dinámico	5,6	4-4,7	0,8	3,2-3,9	Mín. 18
2	Piloto automático puro en contexto dinámico (país de paso)	3,5	2-2,9	0,4	1,6-2,5	Mín. 28
3	Industrialización exportadora con restricción externa fuerte	4,5	3-3,6	0,6	2,4-3,0	Mín. 23
4	País de paso en extinción	1,8	1,3	0 o negativa	1,3	53

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, el escenario que tenemos como tendencia no es éste (el que identificamos como número 1), sino que el tipo de reactivación que estamos viviendo parece alinearse, visto el buen escenario internacional, como una reactivación demasiado basada en el sector agrícola, en el turismo y en el transporte, que se correspondería, en el largo plazo, más al que podemos llamar como «país de paso» (Escenario 2). El problema de dicho escenario es que, si las condiciones externas cambian, puede pasar a llamarse país de paso en extinción, porque con tal lógica de largo plazo somos un país capaz de retener solamente a una pequeña parte de su población, condenando al resto a la emigración o a la exclusión interna.

El análisis de la reactivación reciente, pese a que contiene importantes matices de interés, no permite descartar la hipótesis de que, con el modelo productivo vigente, no podrá alcanzarse una tasa de crecimiento estable de largo plazo que implique una ruptura significativa con nuestro paupérrimo desempeño económico histórico, así como que dicho modelo muestra dificultad para reducir de modo significativo la tasa de desempleo. En otras palabras, este perfil de crecimiento no parece derramar de modo suficiente ingresos hacia la mayoría de la población.

Sin cambios en el modelo productivo, será necesario pensar en mecanismos de atención a la pobreza, y/o de políticas sociales de carácter permanente. La generación de empleo puede ser insuficiente como canal de trasmisión de los frutos del crecimiento a los sectores más necesitados.

Pero es posible generar escenarios diferentes de acuerdo a cómo se establezcan la operativa estatal, los incentivos a ciertos sectores productivos y cierto tipo de relaciones empresariales. En los anuncios programáticos realizados por el gobierno recientemente, aparecen elementos bastante diferentes de los que caracterizaron a las políticas estructurales aplicadas en las últimas décadas. Una nueva visión respecto al Desarrollo Local, el impulso a la formación de Conglomerados (*Clusters*) y Cadenas Productivas,

un nuevo enfoque sobre el tratamiento de la Inversión Extranjera –que por su parte, está arribando al país de modo bastante notorio–, el desarrollo de inversiones públicas y Asociaciones Público Privadas para obras de infraestructura que van desde las vías férreas, los puertos, carreteras y canales fluviales, las inversiones en energía y telecomunicaciones, son algunos ejemplos interesantes. La reforma tributaria nos ofrece la posibilidad de revisar el sistema de incentivos fiscales, que ha sido perverso para la innovación. Habrá que observar cuál es el margen de maniobra y la convicción para implementar estas nuevas propuestas de impulso a las actividades productivas, que aparecen en el discurso y sobre las que se están diseñando programas concretos.

Por último, pero no menos importante, debe considerarse que el escenario de «bonanza» internacional puede no ser duradero (el que se corresponde con los Escenarios 1 y 2), por lo tanto puede ser imprescindible sembrar hoy las nuevas políticas que nos permitan navegar mejor en la turbulencia. Los buenos precios internacionales de las *commodities*, de las que exporta la región especialmente (no necesariamente de las exportaciones de Uruguay) dependen de la alta tasa de crecimiento de China. Es decir, que si baja el ritmo de crecimiento de China, por ejemplo desde más de un 9% anual –desempeño actual– a un 7% anual, los precios de los productos básicos en el mercado internacional caen. El escenario de «Aterrizaje forzoso» de la economía de EE.UU. es improbable pero no imposible. La magnitud de los desbalances comerciales y financieros internacionales actuales no tiene referencias históricas comparables, y de alguna manera esos desequilibrios deberán ajustarse.

El escenario de corrección abrupta presenta baja probabilidad de ocurrencia pero alto riesgo y altísimo costo. A mediano plazo hasta el Fondo Monetario Internacional (FMI) está reclamando que se ordene la salida mediante mecanismos de coordinación explícitos. En una visión más de largo plazo, renombrados historiadores de Princeton y Harvard alertan sobre el crecimiento de las tendencias proteccionistas, identificando en la actual etapa de la globalización, algunas fuerzas similares a las de principios del siglo XX que condujeron a una etapa de fuertes conflictos y de cierre de la economía mundial. Uruguay debe volver a mirar el futuro conjuntamente con sus vecinos, porque no puede haber modelo productivo que rompa con la historia sin un proceso de integración regional que lo habilite. Recuperar el MERCOSUR es por lo tanto un instrumento clave del modelo de desarrollo, el que apunte a un país productivo dinámico.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BANCO CENTRAL DE URUGUAY. <http://www.bcu.gub.uy> 2006.
- BÉRTOLA, Luis. *Ensayos de historia económica. Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990*. Montevideo: Trilce, 2000.
- BÉRTOLA, Luis y BITTENCOURT, Gustavo. Veinte años de democracia sin desarrollo económico. En CAETANO, G. (ed.). *Veinte años de democracia: Uruguay 1985-2005, miradas múltiples*. Montevideo: Editorial Santillana, 2005.
- BITTENCOURT, Gustavo. *Escenarios para la economía uruguaya en las próximas dos décadas: una aproximación*. Documento de trabajo, n.º 15/03. Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, disponible en www.decon.edu.uy, 2003.

- CEPAL. América Latina y Caribe: 15 años de desempeño económico. En CEPAL. *Reestructura productiva y cambio tecnológico*. Santiago, Chile, 1996, cap. III, pp. 65-89.
- *Globalización y desarrollo*. Disponible en www.cepal.org. Santiago de Chile, 2002.
- CIMOLI, Mario y KATZ, Jorge. *Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch*. Mimeo. Santiago: CEPAL, 2001.
- FAILACHE, César (coord.). *Comisión sobre diagnóstico de la situación actual del país y propuestas de salida a la crisis. Borrador para abrir la discusión*. Disponible en <http://www.ccee.edu.uy> y <http://www.decon.edu.uy/~gus>. Abril, 2003.
- FMI-EFI. Estadísticas Financieras Internacionales. Fondo Monetario Internacional, varios números.
- FMI. World Economic Outlook, 2004. Disponible en www.imf.org, varios números.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. <http://www.ine.gub.uy> 2006.
- KATZ, Jorge. Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana 1970-1996. *Revista de la CEPAL*, 2000, n.º 71.
- LAENS, Silvia. Sectores productivos. El dinamismo imprescindible. En AGUIAR, C. (coord.). *Uruguay hacia el 2000. Desafíos y Opciones*. Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 1989, pp. 63-106.
- MADDISON, Angus. *La economía mundial 1820-1992*. Paris: OCDE, 1995. (Versión castellana: 1997).
- *The world economy. A millennial perspective*. Paris: OCDE, 2001.
- OCAMPO, José Antonio y PARRA, María Ángela. Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. *Revista de la CEPAL*, 2003, n.º 79. Santiago de Chile.
- UNIDO. *Industrial Development Report 2002/2003: competing through innovation and learning*. Vienna, 2002.