

**LA ECONOMÍA URUGUAYA EN
1985-2000:
POLÍTICAS ECONÓMICAS, RESULTADOS Y
DESAFÍOS**

Fernando Antía
Agosto de 2001

INSTITUTO DE ECONOMÍA
Serie Documentos de Trabajo

D.T. 4/01

LA ECONOMÍA URUGUAYA EN 1985-2000: POLÍTICAS ECONÓMICAS, RESULTADOS Y DESAFÍOS

Fernando Antía

fernando@iecon.ccee.edu.uy

RESUMEN

El presente documento analiza la evolución de la economía nacional en los últimos dieciséis años del siglo XX. Describe el contexto internacional y regional y el proceso de construcción del MERCOSUR. Realiza un análisis integral de las políticas económicas aplicadas por los distintos gobiernos que hubo en ese lapso y presenta los principales resultados económico-sociales. Respecto de las políticas económicas, resalta el carácter gradual y moderado de las políticas macroeconómicas y de las reformas estructurales aplicadas en el período que se analiza. Estos rasgos pueden verificarse incluso en la década de los noventa, cuando se aplicó un plan de estabilización con ancla cambiaria y, bajo la influencia de las ideas del “Consenso de Washington”, se acentuó la impronta liberal y aperturista de las reformas estructurales. Entre los resultados económico-sociales, destacan la profundización de la apertura externa y de la integración regional, un crecimiento económico más acelerado que el de los treinta años anteriores, la diversificación de las exportaciones, la pronunciada reducción de la inflación y la relativa estabilidad de la distribución del ingreso. Los aspectos más negativos de la evolución económica de estos años fueron la insuficiente generación de empleo y el escaso crecimiento de las exportaciones totales. A pesar de que vistos en su conjunto y comparados con el desempeño anterior, los indicadores económico-sociales fueron predominantemente positivos, el autor llama la atención sobre las consecuencias de la recesión iniciada en 1999, tanto por los efectos negativos que tendrá sobre las finanzas públicas y las variables sociales como por las dudas que plantea acerca de la continuidad del crecimiento económico. Seguidamente, el documento reflexiona acerca de algunos de los temas externos y desafíos internos que influirán en el desempeño de la economía nacional en el futuro próximo. Entre los primeros señala la decisiva influencia que ejercerán la evolución del proteccionismo agrícola en las economías industriales, los eventuales acuerdos comerciales con la Unión Europea, el NAFTA o Estados Unidos, el desenvolvimiento de las economías vecinas y la suerte del MERCOSUR. Entre los segundos destaca la necesidad de instrumentar políticas públicas que promuevan la competitividad, pero preserven la estabilidad de los precios, garanticen cierto equilibrio de las finanzas públicas, fomenten la educación, contrarresten las tendencias a la desintegración social y estimulen el desarrollo económico. Finalmente, el autor señala que, dada la significación de la acción pública, resulta imperioso reformar y fortalecer el Estado.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL PRIMER GOBIERNO DEMOCRÁTICO (1985 - 1989)	6
2.1. Condiciones iniciales	6
2.2. Marco internacional y regional	8
2.3. La política económica	9
2.4. La evolución de la economía	13
3. EL SEGUNDO GOBIERNO DEMOCRÁTICO (1990 - 1994)	16
3.1. Condiciones iniciales	16
3.2. Marco internacional y regional	17
3.3. La política económica	18
3.4. La evolución de la economía	25
4. EL TERCER GOBIERNO DEMOCRÁTICO (1995 - 2000)	28
4.1. Condiciones iniciales	28
4.2. Marco internacional y regional	29
4.3. La política económica	32
4.4. La evolución de la economía	41
5. UNA MIRADA GLOBAL SOBRE LA ECONOMÍA NACIONAL EN EL PERÍODO 1985 - 2000	44
5.1. Lineamientos generales	45
5.2. Principales políticas	46
6. PRINCIPALES RESULTADOS ECONÓMICO - SOCIALES EN EL PERÍODO 1985 - 2000	50
7. TEMAS Y DESAFÍOS PARA EL FUTURO PRÓXIMO	59
8. CUADROS	63

BIBLIOGRAFÍA**73**

1. Introducción ¹

Este documento se organiza en seis capítulos, además de esta introducción. En los **primeros tres capítulos** se repasa la evolución de la economía uruguaya en el período que se inicia con la restauración de la democracia en 1985 y se extiende hasta fin de siglo. El segundo capítulo repasa en el primer gobierno democrático que siguió a la dictadura; el tercero se ocupa del segundo gobierno democrático y el cuarto presta atención al sexenio que comprende el tercer gobierno posterior a la dictadura y el primer año de gestión del cuarto gobierno. Cada uno de estos capítulos se organiza en cuatro apartados. El primero de ellos presta atención a las condiciones económicas existentes al inicio de la respectiva gestión de gobierno. El segundo repasa en la evolución del marco internacional y regional relevante para el Uruguay en ese lapso. El tercer apartado resume los rasgos centrales de la política económica de cada gobierno, distinguiendo entre los lineamientos generales y las políticas aplicadas. Finalmente, el cuarto apartado se ocupa de la evolución de las principales variables de la economía nacional en el período bajo análisis.

En el **quinto capítulo** se lleva a cabo una mirada integral de las políticas económicas del período 1985-2000, de modo de identificar los rasgos centrales de las políticas implementadas por los sucesivos gobiernos. En este sentido, destacan el carácter gradualista, moderado y ecléctico de las reformas económicas de índole liberal introducidas en el período, la profundización de la apertura al exterior y, en especial, a la región (donde sobresale la construcción del MERCOSUR) y la aplicación durante los noventa de un plan de estabilización que con el correr del tiempo logró un fuerte abatimiento de la inflación, aunque generó un pronunciado encarecimiento de los precios en dólares que afectó negativamente la competitividad externa.

En el **sexto capítulo** se repasan los principales cambios operados en la economía uruguaya y los resultados económico-sociales alcanzados en el período 1985-2000. En lo que hace a los cambios acaecidos en la economía nacional durante este período destacan: la regionalización de la economía, que se manifiesta a través de la creciente participación que han adquirido las relaciones comerciales y financieras con los países vecinos; el creciente peso de los sectores de servicios en la producción y el empleo totales; y el incremento del volumen de la actividad financiera formal en relación con el PBI. Esto último se apoyó, en parte, en la captación de depósitos de no residentes por el sistema bancario local y, unido a otros factores, redundó en una extendida dolarización de la actividad financiera. Entre los resultados positivos alcanzados en este período sobresalen: la obtención de un crecimiento económico medio claramente superior al de los treinta años precedentes (aunque en los dos últimos años la economía cayó en recesión); la diversificación de las exportaciones de bienes y servicios, que permitió reducir la concentración en los rubros tradicionales, y la obtención de un cuadro de relativa estabilidad macroeconómica (donde hay que destacar el abatimiento del déficit fiscal y, principalmente, de la inflación).

¹ El autor agradece a sus compañeros del Instituto de Economía que le facilitaron buena parte de la información estadística que sirvió de apoyo para la elaboración de este Documento de Trabajo y le hicieron llegar valiosos comentarios y sugerencias. Asimismo, reconoce muy especialmente el trabajo realizado por Verónica Durán en lo atinente al procesamiento de la información estadística y el apoyo de Gabriel Katz y Silvina Porras en la edición del documento. Finalmente, agradece los comentarios realizados a una primer versión de este trabajo por José Antonio Licandro, Andrés Masoller, Cecilia Llambí, Martín Vallcorba y Andrea Vigorito. Como es de práctica, hay que señalar que los errores y omisiones que puedan subsistir son de entera responsabilidad del autor.

Los **aspectos más débiles** del desempeño económico de estos años estuvieron dados por la insuficiente generación de empleo en relación con la oferta de trabajo y por el magro crecimiento de las exportaciones totales. Esto último, contrasta con el mayor dinamismo de las importaciones, e ilustra respecto a los problemas de competitividad que han aquejado (y aquejan) a la producción uruguaya. Por otra parte, las condicionantes demográficas e institucionales determinaron una tendencia persistente al crecimiento del gasto público en seguridad social, al punto que en el 2000 el mismo absorbía aproximadamente la mitad del gasto del Gobierno Central. Las principales consecuencias de ello han sido el aumento de la presión fiscal, con el consiguiente efecto negativo sobre la competitividad externa, y la reducción de los grados de libertad de la política fiscal para el desarrollo de políticas públicas en otros ámbitos que se consideran relevantes.

Finalmente, en el **séptimo y último capítulo** se reflexiona respecto a algunos de los temas externos y desafíos internos que habrá de enfrentar la economía nacional en los próximos años. Entre los primeros se discurre acerca de la futura evolución del proteccionismo agrícola en las economías centrales y respecto a la eventual superación de las actuales dificultades del MERCOSUR. Entre los segundos, se presta atención a los problemas de competitividad, a la necesidad de realizar esfuerzos sostenidos en lo que hace a la promoción del desarrollo y el fomento de la integración social, de modo de generar condiciones que permitan preservar los logros en materia de estabilidad de precios y alcanzar un “crecimiento económico con equidad”. Asimismo, el autor señala que la concreción de estos objetivos vuelve necesario reformar y fortalecer el Estado.

2. El primer gobierno democrático (1985-1989)

2.1. Condiciones iniciales

En el inicio de la gestión del primer gobierno democrático posterior a la dictadura, la economía padecía fuertes **desequilibrios macroeconómicos**. La inflación media anual era elevada y mostraba una pronunciada tendencia al alza. La aceleración de la inflación había sido estimulada por el proceso de recomposición de precios relativos que impuso el brusco abandono de la política de tipo de cambio fijo en noviembre de 1982 y por la existencia de un elevadísimo desequilibrio fiscal (9,5% del PBI). Recuérdese que la crisis de la “tablita cambiaria” había determinado una caída del PBI de grandes proporciones (15,7% en 1982-1984). En este cuadro recesivo, el salario medio real cayó 28% en el trienio 1982-1984 y el desempleo en Montevideo trepó a 14% en 1984.

Por otra parte, como consecuencia de los pronunciados desequilibrios macroeconómicos vigentes desde fines de los setenta y de la propia crisis económica de 1982-1984, se generaron dos grandes **problemas de endeudamiento** (de *stocks* de deuda): el de la deuda externa y el de la deuda interna, que condicionarían fuertemente la política económica de los primeros gobiernos democráticos.

El servicio de la **deuda externa** resultaba sumamente oneroso por la cuantía del endeudamiento acumulado y porque los recursos de la deuda se habían usado en forma por demás inadecuada. Téngase en cuenta que una cuota-parte reducida de esos recursos se destinó al financiamiento de la inversión (grandes represas hidroeléctricas, viviendas y adquisiciones de bienes de capital), mientras que el grueso de los recursos se aplicó a financiar el *boom* de consumo del

período 1979-1981, la cuantiosa fuga de capitales del trienio 1982-1984 y el rescate del sistema bancario privado que se procesó entre 1981 y 1984.²

El elevado **endeudamiento externo** existente hacia 1985 se traducían en una marcada agudización de las restricciones externa y fiscal. En otros términos, la economía uruguaya debía actuar fuertemente condicionada por el "doble problema de la transferencia de recursos al exterior": el de las divisas y el presupuestal. El problema de las divisas surgía de la necesidad de que la economía generara un superávit comercial y de servicios no financieros con el exterior, que hiciera posible hacer frente al menos parcialmente al pago de la cuenta de intereses.³ El problema presupuestal se presentaba como consecuencia del hecho de que, dado que el grueso de la deuda externa era responsabilidad del sector público, el Estado debía obtener los recursos necesarios para adquirir al sector privado las divisas requeridas para pagar los intereses de la deuda. A la vez, ello suponía: o bien el aumento de la carga tributaria o bien la reducción del gasto público.

Por otra parte, a principios de los ochenta se configuró una situación de **sobreendeudamiento interno**. Ello fue consecuencia de la confluencia de un conjunto de factores, entre los que se destacaban: la acelerada expansión del crédito bancario operada en los años previos, la revaluación de los préstamos otorgados en moneda extranjera resultante de la fuerte devaluación de la moneda nacional de fines de 1982 y la reducción de los ingresos operativos y del valor de los activos reales de las empresas, que derivaban de la pronunciada caída de la actividad económica. El sobreendeudamiento se manifestó en una extendida morosidad de los deudores en el cumplimiento de sus obligaciones con los bancos que afectó la solvencia del sistema financiero.

En estas condiciones, el **sistema financiero** entró en una profunda crisis, que a su vez derivó en una vasta operación de rescate del sistema por parte del Estado. Así, entre 1981 y 1984 se implementaron dos grandes mecanismos de compra de carteras bancarias por parte del Banco Central. Las operaciones de compra de carteras de tipo I estuvieron ligadas a la venta a nuevos accionistas de bancos quebrados y las de tipo II estuvieron condicionadas a la provisión de créditos "frescos" al Banco Central, por las entidades que eran favorecidas por la adquisición de sus carteras de crédito de mala calidad (Antía, 1988).

A principios de 1985, a pesar de la realización de esas operaciones, subsistían serios problemas de solvencia en el sistema bancario. Estos se localizaban fundamentalmente en la banca pública –que tenía sus propios créditos de difícil recuperación y, además, había absorbido las carteras de los bancos privados–, y en un grupo de instituciones financieras privadas que por falta de respaldo externo no había podido vender en su momento sus carteras morosas al Banco Central (Pan de Azúcar, Caja Obrera, Comercial y de Italia).

². A partir de los datos del balance de pagos se estimó que el endeudamiento externo contraído en el período 1979-1982 se usó de la siguiente forma: 42% para financiar déficits en cuenta corriente (originados en consumo o inversión); 44% para cubrir los Errores y Omisiones de la balanza de pagos (principalmente fugas de capitales); 9% para incrementar los activos externos del sistema bancario y el 5% restante fue de uso desconocido. Desde el ángulo del destino del endeudamiento externo pudo establecerse lo siguiente: 21% se usó para realizar la compra de las carteras bancarias; 15% para el financiamiento de la Represa de Palmar; 6% para el Banco Hipotecario; 4% para el equipamiento de las FF.AA.; 11% para financiar importaciones y 32% fue tomado por los bancos privados instalados en el país (Antía y Quijano, 1987).

³ En rigor, era preciso generar un superávit comercial igual a los pagos netos de intereses menos el nuevo financiamiento externo que pudiera obtenerse.

En marcado contraste con las dificultades económicas existentes, eran enormes las **expectativas de la población** y las organizaciones sociales respecto al efecto positivo que habría de tener la restauración democrática sobre sus condiciones de vida. De hecho se pensaba que el gobierno democrático iba a “disponer” una fuerte recuperación del poder de compra de los salarios y de las jubilaciones y una rápida reducción del desempleo. En este marco, los partidos políticos y las organizaciones empresariales y sociales reunidos en el ámbito de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) llegaron a acordar los lineamientos de carácter general de la política económica reactivadora y redistributiva que habría de orientar la acción del gobierno que resultó electo en las elecciones de 1984.⁴

2.2. Marco internacional y regional.

Durante el subperíodo 1985-1989 el marco internacional y regional evolucionó en forma **predominantemente favorable** para la economía uruguaya, pero hacia el fin de este lapso la situación regional pegó un vuelco desfavorable.

Los elementos que definieron el carácter beneficioso de la **influencia internacional** fueron los siguientes: la disminución de las tasas de interés internacionales, la mejora de los términos del intercambio –resultante de la baja del precio del petróleo y del aumento de los precios de las materias primas no petroleras–, y la depreciación internacional del dólar que se verificó desde 1985 (Cuadro 1). Esta última redujo el peso de la deuda pública y privada pactada en esa moneda y permitió mejorar la competitividad de la producción uruguaya fuera del área dólar, especialmente en Europa

El elemento que definió el carácter beneficioso de la **influencia regional** estuvo asociado a la expansión durante parte del período de las dos economías vecinas. Ello, a su vez, se debió a la dinámica económica que desataron los planes de estabilización Austral en Argentina (1985-1986) y Cruzado en Brasil (1986-1987).⁵ No obstante, ante el fracaso de esos intentos estabilizadores hacia el fin del período las dos economías vecinas enfrentaron dificultades. En particular, la economía argentina se contrajo fuertemente, en el marco de un proceso de pronunciado deterioro que en 1989 condujo al primer episodio de hiperinflación.

⁴ La Comisión Política de la CONAPRO acordó en febrero de 1985, poco antes de la asunción del nuevo gobierno que habría de iniciar su gestión en marzo de ese año, un documento en el que se plasmaron los acuerdos alcanzados por los cuatro principales partidos políticos. En dicho documento se establecía que los objetivos básicos concertados eran: “la reactivación productiva, la expansión del empleo, la recuperación progresiva del nivel de salarios y de las pasividades de menor cuantía, el contralor de la inflación y la redistribución progresiva del ingreso” (Semanario Búsqueda, 14 de febrero de 1985).

⁵ Ambos planes de estabilización combinaron elementos ortodoxos (anclas cambiarias) y elementos heterodoxos (controles de precios e ingresos). Como demuestra la experiencia de la región, la aplicación de este tipo de planes suele generar una fase expansiva sustentada en el crecimiento de la demanda interna, que luego da lugar a una recesión.

2.3. La política económica

2.3.1. Lineamientos generales

La política económica de corto plazo del primer gobierno democrático posterior a la dictadura no introdujo cambios de entidad respecto a la que había implementado el gobierno anterior en los años precedentes. Los principales **objetivos** de la política macroeconómica y financiera del gobierno de Sanguinetti fueron: reactivar la economía; mejorar moderadamente el poder de compra de los salarios y las jubilaciones; recuperar progresivamente los equilibrios macroeconómicos, de modo de evitar un desborde inflacionario; cumplir con el pago puntual de las obligaciones externas y garantizar la estabilidad del sistema financiero. En lo que hace a la política antiinflacionaria, se anunció el objetivo de reducir la inflación, pero en definitiva no se hicieron esfuerzos demasiados sostenidos en ese sentido. Como se verá más adelante, existía poco margen para hacerlo, porque la política cambiaria en aplicación volvía endógena la política monetaria, el déficit fiscal era todavía muy elevado y regían extendidos mecanismos de indexación. En materia de política de ingresos se promovió la realización de negociaciones tripartitas (trabajadores, empresarios y gobiernos) para la fijación de los salarios del sector privado.

En el inicio de la gestión del gobierno (junio de 1985) se acordó un acuerdo *stand-by* con el **FMI** de 18 meses de duración tendiente a dotar de apoyo financiero externo a la economía nacional y a habilitar la renegociación de la deuda externa. Con posterioridad (julio de 1987), el gobierno optó por adherirse a la modalidad de “supervisión reforzada”, que habilita al FMI a realizar un monitoreo semestral de la economía nacional, aunque sin que medien la provisión de financiamiento por parte de ese organismo y el establecimiento de metas cuantitativas de política económica.

Por otra parte, durante este quinquenio no se concretaron **reformas estructurales e institucionales** de importancia y se pusieron en marcha algunos regímenes de promoción sectorial tendientes a promover la inversión en determinadas actividades o sectores (zonas francas, hotelería y forestación).

2.3.2. Principales políticas

La **política cambiaria** procuró mantener un tipo de cambio real alto y estable, como instrumento orientado a promover las exportaciones y desalentar las importaciones. Para ello se dispuso un régimen de “flotación sucia” en el que la intervención de la autoridad monetaria procuró acompañar el ritmo de la devaluación al de la inflación doméstica descontada la inflación internacional en dólares, de modo de dotar de estabilidad al tipo de cambio real.

La **política monetaria** fue de carácter pasivo, pues la expansión monetaria resultaba subordinada al financiamiento del sector público y a la aplicación de la mencionada política cambiaria. De modo que la cantidad de dinero crecía en parte por la parcial monetización del déficit fiscal y en parte por que, dada la existencia de un cuantioso ingreso de capitales del exterior, el Banco Central debía comprar divisas para mantener el tipo de cambio real en el nivel deseado. No obstante, se implementaron acciones de esterilización de la expansión monetaria mediante la emisión de letras de regulación monetaria.

La **política fiscal** procuró alcanzar la reducción del déficit mediante el aumento de la recaudación y la contención del gasto público no financiero. El incremento de la recaudación tributaria derivó de la introducción de nuevos impuestos, del aumento de las tasas y/o de la base imponible de los existentes⁶ y del efecto favorable resultante de la reactivación de la economía.

El déficit fiscal subsistente se financió principalmente mediante la fluida colocación de deuda pública entre los bancos y los restantes agentes residentes o no residentes (bonos y letras en moneda extranjera). El gobierno se había planteado el propósito de no incrementar la razón deuda pública/PBI, pero el crecimiento real del PBI y más aun el del PBI en dólares (como consecuencia en parte de la depreciación internacional del dólar), hizo posible compatibilizar un fuerte crecimiento de la deuda en términos nominales con la estabilidad de la razón deuda pública/PBI.

En lo que refiere a la **política de ingresos**, se promovió la realización de negociaciones tripartitas (trabajadores, empresarios y gobiernos) para la fijación de los salarios del sector privado. Esas negociaciones se realizaron en el marco de los Consejos de Salarios dispuestos en la ley de 1943. En un primer momento, las rondas de negociaciones tripartitas se realizaban en junio y octubre de cada año y en febrero solía disponerse por decreto un aumento de salarios. Los acuerdos resultantes de las negociaciones eran homologados por el Poder Ejecutivo (lo cual los volvía de cumplimiento obligatorio para las empresas de la actividad comprendida en el Consejo de Salarios). A partir de 1986 se promovió la realización de “acuerdos largos” (de al menos un año de duración). El gobierno procuró de esta forma reducir la conflictividad y proveer a las empresas de un horizonte económico más dilatado. En estas rondas de negociación el gobierno presentaba “pautas” de reajuste salarial que combinaban la inflación pasada con la proyectada, de modo de estimular el descenso de la inflación (Rodríguez, coordinador, 1998).

En contraste, la política salarial para el sector público fue predominantemente restrictiva, en virtud de los problemas fiscales existentes y de la ausencia de ámbitos de negociación. Por su parte, el régimen general de actualización de las pasividades fue el vigente desde fines de la década del setenta. Dicho régimen establecía la concesión de adelantos cuatrimestrales a cuenta del ajuste anual que se realizaba en abril de cada año, aunque la cuantía de esos reajustes no quedaba definida en forma precisa, pues sólo se establecía que debían acompasarse a “la evolución del costo de la vida”.

La **política financiera** se orientó, por un lado, al objetivo de mantener un marco de libre funcionamiento de los mercados y, por otro, al de contribuir a la recuperación de la solvencia del sistema bancario, debilitada por la crisis financiera de principios de los ochenta. En lo atinente al primer objetivo, se ratificaron las reglas básicas de carácter liberal y aperturista que fueron introducidos en los años setenta (libre movilidad de capitales entre el país y el resto del mundo, doble patrón monetario, secreto bancario y facilidades bancarias para la actividad *off-shore*) e, incluso, se volvieron a liberalizar las tasas de interés activas que habían sido topeadas en el último tramo del gobierno militar. Paralelamente, a partir de 1989 comenzaron a introducirse reformas en el marco regulatorio en que se desenvuelve la actividad bancaria. Dichas reformas se apoyaron en el diagnóstico de que una de las causas de la crisis de los ochenta fue la debilidad de la regulación

⁶ En este sentido, el gobierno se benefició del alza de impuestos dispuesta por el gobierno militar a fines de 1984. En esa oportunidad se aumentaron las tasas del IVA y los aranceles de aduana y se creó el impuesto a la venta de moneda extranjera.

prudencial de la actividad bancaria. Así, con el fin de fortalecer la capacidad de regulación del Banco Central, se dispuso la gradual adopción de las recomendaciones del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, lo que en lo sustancial redundó en mayores exigencias de capital para las instituciones financieras y en el cambio de criterio para la constitución de provisiones (Banda, 1990).⁷

En lo que hace al segundo objetivo, se evitó la caída de bancos en dificultades mediante su "adquisición" por el Banco de la República (BROU)⁸ y se sancionó una ley de Refinanciación de la Deuda Interna (ley 15.786 de diciembre de 1985) que estableció plazos y condiciones favorables para las "deudas viejas" (deudas anteriores al 30/6/83 e intereses devengados hasta el 15/10/85), con el sistema financiero público y privado. Dadas las dificultades legales existentes (el régimen de refinanciación establecía la suspensión de las ejecuciones) y la falta de una voluntad política clara, la recuperación de las carteras de crédito en poder de los bancos públicos fue mínima (Antía, 1988).

Finalmente, en 1989 se sancionó la ley que habilitó la realización de operaciones de contratos de arrendamiento de uso ("leasing financiero"), nuevo servicio financiero que alcanzó creciente desarrollo en la década de 1990.⁹

En lo atinente a la **deuda externa** se cumplió puntualmente con el pago de los intereses devengados por las obligaciones con los bancos privados acreedores y con los pagos de capital e interés de los restantes adeudos (títulos de la deuda pública y pasivos con organismos financieros multilaterales y bilaterales). En julio de 1986 se suscribió el acuerdo de refinanciación de las obligaciones del sector público con los bancos privados con vencimiento en 1985-1989. Dicha reprogramación fue la segunda desde que se desató la crisis de la deuda latinoamericana (la primera se había realizado en julio de 1983) y se enmarcó dentro de la tercera ronda de renegociación de la deuda externa de los países de la región que se desarrolló entre 1985-1986. Las condiciones obtenidas por Uruguay en términos de *spread* sobre las tasas de interés básicas y provisión de créditos frescos fueron algo inferiores a las concedidas a los grandes deudores latinoamericanos (Antía y Quijano, 1987). En agosto de 1989 comenzaron a realizarse las primeras conversaciones tendientes a refinanciar la deuda externa uruguaya en el marco del "Plan Brady".¹⁰ No obstante, recién al promediar 1990 se arribó a un acuerdo.

⁷ El aspecto más novedoso del Acuerdo de Basilea de 1988 es el que establece un vínculo definido entre la responsabilidad patrimonial neta mínima y el volumen de los activos riesgosos de los bancos. De modo tal que el respaldo patrimonial de las instituciones financieras debe ser al menos de 8% del total de activos riesgosos netos de provisiones. Por otra parte, las provisiones deben crecer *pari passu* con el grado de riesgo de los activos financieros, los que deben ser clasificados periódicamente en cuatro categorías de acuerdo a criterios objetivos y subjetivos. Así, los "créditos de riesgo normal" daban lugar a provisiones de 1%; los "créditos con problemas potenciales" requerían provisiones de 20%; en el caso de los "créditos de dudosa recuperación" las provisiones ascendían a 50% y en los considerados "irrecuperables" alcanzaban a 100%.

⁸ Se trata de los bancos Pan de Azúcar, Comercial y Caja Obrera. El Banco de Italia fue intervenido por el BCU en mayo de 1985 y con posterioridad (marzo de 1986) fue absorbido por el Pan de Azúcar.

⁹ Se trata de la ley 16.072 de octubre de 1989.

¹⁰ El Plan Brady fue formulado en marzo de 1989 por el Secretario del Tesoro de los EE.UU. Nicholas Brady, como mecanismo orientado a superar la problemática del endeudamiento externo de los países latinoamericanos. Lo novedoso de este Plan fue el reconocimiento de la existencia de un problema de solvencia y la consecuente necesidad de que los bancos acreedores aceptaran quitas en el principal de la deuda. A esos efectos, se ofrecieron diversas opciones a los deudores: recompra con descuento, canje de deudas por capital y canje de deudas por nuevos títulos garantizados.

En materia de **política comercial** se llevó a cabo una leve profundización del proceso de apertura comercial al exterior iniciado en 1974. Los aranceles, que en el inicio de la gestión del gobierno de Sanguinetti se ubicaban en cinco niveles que variaban entre 10% y 55%, al concluir el período quedaron fijados también en cinco niveles que variaban entre 10% y 40%. Por otra parte, subsistieron la mayor parte de las barreras no arancelarias que estaban vigentes al principio del período de gobierno (precios mínimos de exportación, precios de referencia, detracciones y prohibiciones de exportación).

En lo que hace a la aplicación de **políticas de promoción sectorial** destacan la sanción en 1986 de un régimen de fomento de las inversiones en hotelería y la aprobación de las leyes Forestal y de Zonas Francas. Los principales beneficios tributarios otorgadas a las inversiones en hoteles, paradores y moteles fueron: la desgravación de las importaciones y de las compras en plaza de materiales de construcción y de bienes de equipamiento (aranceles e IVA), la exención del impuesto al patrimonio y la aplicación de un régimen de amortización acelerada de las inversiones.¹¹ Al amparo de este régimen, que fue sucesivamente modificado y ampliado en los años siguientes, se realizaron cuantiosas inversiones en hotelería.

La **ley de Zonas Francas**¹², sancionada en 1987, otorgó amplias facilidades tributarias y aduaneras, dispuso plena libertad financiera y la no vigencia de los monopolios estatales a los usuarios de las mismas, a fin de estimular la radicación de inversiones industriales, comerciales y de servicios orientadas a la exportación de bienes y servicios. En un principio parece haber estado presente en el legislador el intento de que las zonas francas estimularan la radicación de industrias interesadas en aprovechar las facilidades comerciales establecidas en los acuerdos pactados con los países de la región. Como se verá más adelante, ese objetivo no fue alcanzado, pues con el correr del tiempo quedó claro que las industrias instaladas en territorio franco no podrían beneficiarse de las condiciones preferenciales pactadas en los acuerdos de integración regional. En esas condiciones, la actividad de las zonas francas tendió a crecer hacia la provisión de servicios comerciales, de almacenamiento y logística.

Por otra parte, a partir de 1987 se aprobaron la **ley Forestal** y sus normas complementarias,¹³ que proveyeron de una serie de estímulos fiscales y subsidios a la implantación de bosques artificiales en áreas del país declaradas de “prioridad forestal”.¹⁴ La existencia de ese marco de incentivos determinó un pronunciado incremento de las áreas forestadas en la década de 1990.

Como se adelantó, en este período no se llevaron a cabo **reformas estructurales e institucionales** de entidad. Se intentó, sin éxito, la reforma del sistema de seguridad social. Se cerró una pequeña empresa pública (Industrias Loberas y Pesqueras del Estado, ILPE) y se

¹¹ Se trata de los decretos 788/86, 617/89 y 227/87 que otorgaron beneficios a las inversiones en hoteles en el marco de lo dispuesto por el decreto-ley 15.435 y el decreto-ley 14.178 del 28 de marzo de 1974.

¹² Se trata de la ley 15.921 del 17 de diciembre de 1987 y su decreto reglamentario 454/88 del 8 de julio de 1988.

¹³ Se trata de las leyes 15.939 del 28 de diciembre de 1987 y 16.002 del 25 de noviembre de 1988 y de los decretos complementarios (452/88, 931/88, 457/89 y 26/93).

¹⁴ Entre los estímulos establecidos por la ley Forestal destacan: la exoneración de impuestos por el total de la superficie cubierta por bosques, la exoneración de los aranceles de aduana para la importación de bienes de capital e insumos no competitivos con la industria nacional y el subsidio de hasta 50% de los costos de implantación de los cultivos.

vendieron sus activos. Se suspendió el servicio de transporte de pasajeros de la empresa ferroviaria estatal. Se creó el Ministerio de Turismo y se puso en marcha la Corporación Nacional para el Desarrollo. En su origen, esta última institución estaba orientada al propósito de capitalizar parte de las deudas de las empresas con el sistema financiero estatal, pero ese objetivo no se cumplió. La nueva entidad se orientó al desarrollo de algunas tareas propias de un banco de fomento. Finalmente, el BROU “adquirió” cuatro bancos privados insolventes.

2.3.3. La política de integración regional

En este período empezó a verificarse el **acercamiento entre Argentina y Brasil** que, con el correr del tiempo, iba a llevar a la formación del MERCOSUR en 1991. El acercamiento Argentina-Brasil fue impulsado por un conjunto de factores entre los que destacan: la recuperación de la democracia en ambos países, que redujo la rivalidad geopolítica y militar entre los mismos, la coincidencia de ambos gobiernos en materia de objetivos e instrumentos de política económica y el impulso a la cooperación política y económica bilateral resultante de la irrupción de la problemática de la deuda externa regional (Bouzas y Fanelli, 2001).

Ese acercamiento entre Argentina y Brasil se plasmó en 1986 en la firma del **Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE)** que determinó la concreción de acuerdos sectoriales (protocolos) en los más diversos terrenos (bienes de capital, expansión del comercio, alimentos, transporte, ciencia y tecnología, etc.). A pesar de las dificultades macroeconómicas que enfrentaban ambos países, la existencia de esos acuerdos dio fuerte impulso al comercio bilateral. Con posterioridad (1988), se acordó el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo (TICD) que apuntaba a construir una Zona de Libre Comercio a partir del 31/12/99 y un Mercado Común entre los dos países en un plazo indefinido. Si bien Uruguay no participó de esos acuerdos (sólo firmó uno de los 24 protocolos que acordaron Argentina y Brasil en ese lapso), sí lo hizo en casi todas las reuniones entre los dos países vecinos, asumiendo una actitud que podría calificarse como de "participación expectante".

En forma paralela, el gobierno uruguayo renovó y amplió los **acuerdos comerciales bilaterales** que se habían establecido en la década del setenta con los dos países vecinos. Dichos acuerdos, el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) de 1974 y el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) de 1975, habían otorgado preferencias a los productos uruguayos en ambos mercados, orientadas a generar condiciones que permitieran equilibrar el tradicionalmente deficitario comercio de Uruguay con ambos vecinos. El resultado de la operación de los acuerdos CAUCE y PEC en su primer década de vigencia fue en buena medida el esperado: tuvo lugar un fuerte crecimiento de las exportaciones uruguayas a sus vecinos y, si bien persistió cierto desequilibrio comercial de Uruguay con los vecinos, el mismo se redujo. Las negociaciones encaradas por la Cancillería uruguaya durante este período llevaron a la firma de los acuerdos CAUCE II (1985) y PEC II (1986), que determinaron la ampliación de las preferencias otorgadas a los productos uruguayos.

2.4. La evolución de la economía

El **crecimiento económico** promedio del quinquenio 1985-1989 fue apreciable. La oferta y demanda finales crecieron en términos reales a una tasa de 4,8% acumulativa anual (a.a.). El PBI

creció 3,8% a.a. y las importaciones 9,2% a.a.. La demanda interna creció 4,8% a.a. (el consumo lo hizo 5,1%) y las exportaciones de bienes y servicios 4,9% a.a. (Cuadro 2). El empleo creció a buen ritmo, el desempleo se redujo (de 13,4% en 1984 a 8% en 1989), el salario medio real se incrementó 5,2% a.a. y la pasividad media real creció a un ritmo algo mayor al del salario (Cuadro 9).

De modo que se reactivó la economía, aumentaron el empleo, y el poder de compra de las jubilaciones y de los salarios. El incremento del salario medio real superó al del PBI. En buena medida, ello fue posible porque el crecimiento del Ingreso Bruto Nacional (IBN) fue mayor que el del PBI (Cuadro 3). Esto último resultó de la mejora de los términos del intercambio y de la reducción de las rentas transferidas al resto del mundo (por la caída de la tasa de interés internacional y la depreciación del dólar).

La dimensión "divisas" del problema de la **deuda externa** tendió a superarse, pues se generó un superávit comercial promedio de 2,8% del PBI y, a diferencia de otros países latinoamericanos, Uruguay tuvo un acceso parcial al financiamiento externo, por lo que realizó una transferencia de recursos al resto del mundo menos cuantiosa que la realizada en promedio por los países de América Latina (Cuadros 1 y 6). Asimismo, la balanza turística arrojó un superávit medio de 1% del PBI. De modo tal que, pese al saldo negativo en la cuenta de intereses (4,5% del PBI), el déficit medio de la cuenta corriente fue mínimo (Cuadro 6).

Las **exportaciones** de bienes medidas en dólares crecieron 11,6% a.a. y las importaciones lo hicieron 9,2% a.a.. Las exportaciones destinadas a los países vecinos crecieron a un ritmo mucho mayor (20,7% a.a.), impulsadas por la fuerte expansión de las orientadas a Brasil.

En contraste con los aspectos positivos señalados en materia de dinamismo económico y reducción del desequilibrio externo, existieron otros negativos. Entre ellos destacan la subsistencia de los otros dos grandes **desequilibrios**: el fiscal y la inflación. El déficit fiscal promedio del quinquenio fue 5,3% del PBI y se acentuó marcadamente en 1989 (6,4% del PBI) impulsado por diversos factores: el año electoral, que incrementó el gasto público; la pronunciada sequía de 1988/1989, que redujo los ingresos tributarios y aumentó el gasto de la empresa estatal de energía eléctrica y el aumento del contrabando desde Argentina, que afectó a la baja la recaudación tributaria.¹⁵ La inflación promedio del quinquenio fue muy alta (70,8% promedio anual) y se aceleró fuertemente en 1989.

Además existían **otros problemas y tensiones**. El crecimiento de la economía se concentró en el bienio 1986-1987, fue mínimo en 1985 y se detuvo en 1988-1989. Esa desaceleración fue en parte consecuencia de la acción del gobierno que, desde el tercer trimestre de 1987, aplicó una política de "enfriamiento de la economía", tendiente a evitar una crisis en el sector externo. Esa posibilidad derivaba del hecho de que los ritmos de crecimiento de la demanda interna y de las importaciones que por entonces se verificaban eran incompatibles con el comportamiento de las exportaciones, lo cual afectaba la generación del superávit comercial necesario para hacer frente al pago de las obligaciones externas.

¹⁵ El aumento del contrabando fue estimulado por la pronunciada caída de los precios en dólares en Argentina resultante de la hiperinflación que se desató en ese país al promediar 1989.

Por otra parte, el crecimiento de la economía se apoyó en el uso de la cuantiosa capacidad ociosa existente al inicio del período y no derivó en un crecimiento de la **inversión**, lo que impidió la recuperación del deprimido coeficiente inversión/PBI (Cuadro 5). El débil crecimiento de la inversión se liga a la reducción de la inversión pública y a la falta de dinamismo de la inversión privada. Lo primero resultaba de las fuertes restricciones fiscales y lo segundo, se ligaba a las expectativas poco auspiciosas respecto al futuro y al sobreendeudamiento interno del sector privado. Dado el pobre desempeño de la inversión, la productividad laboral en la industria creció levemente (2,2% a.a.) y permaneció virtualmente estancada en la economía no agropecuaria considerada en su conjunto (Cuadro 3).¹⁶

Finalmente, la **deuda pública** se incrementaba a un ritmo que hubiera resultado difícilmente sostenible. La deuda en moneda extranjera del sector público medida en dólares creció a un ritmo de 9,2% a.a. entre 1985 y 1989. El grueso del financiamiento del sector público estuvo dado por la colocación de títulos de deuda denominados en moneda extranjera, que eran adquiridos por bancos locales y otros residentes en el país y no residentes (principalmente argentinos).

La **obtención de fluido financiamiento** (de origen interno y, parcialmente, externo) durante la segunda mitad de los ochenta fue un rasgo distintivo de la economía uruguaya en el contexto latinoamericano. Recuérdese que, como se adelantó, casi todos los países de la región tenían vedado el acceso al financiamiento externo y que también carecían de un mercado de capitales interno para la colocación de deuda pública. Esa holgura financiera le otorgó mayores grados de libertad a la política económica (en otros términos, en ausencia de ese financiamiento los ajustes fiscal y/o externo deberían haber sido mucho más severos) y determinó una menor dependencia del financiamiento monetario, que hizo posible, junto a otros factores, la obtención de una inflación más reducida que la registrada por entonces en los países vecinos (Cuadros 1 y 10).

Esa posibilidad de financiamiento derivó de la "**buena conducta**" en materia de pagos externos e internos que mantuvo el país en los años de la crisis de la deuda (no se incurrió en ningún atraso en los pagos de intereses de los créditos del sector público con bancos extranjeros y se cumplió puntualmente con las obligaciones con los tenedores de títulos públicos), pero derivó también del mantenimiento del conjunto de normas básicas que sustentaron desde los setenta la operación de una plaza financiera abierta a la región y del propio rescate del sistema financiero privado. Respecto a esto último debe tenerse en cuenta que, si bien puede pensarse que la "plaza financiera" pudo haber soportado sin demasiados sobresaltos la caída de algún banco sin suficiente respaldo internacional,¹⁷ es de suponer que si la crisis hubiera arrastrado a un conjunto significativo de instituciones, con el consiguiente incumplimiento con los depositantes y otros acreedores nacionales y extranjeros, difícilmente hubiera seguido operando fluidamente.

Por otra parte, la contrapartida del "rescate del sistema bancario privado" fue la asunción por parte del Estado de la mayor parte de los **costos de la crisis financiera**. Téngase en cuenta

¹⁶ La productividad aparente del trabajo en la industria manufacturera está aproximada por la evolución del producto por hora trabajada, de acuerdo a los datos de la Encuesta Industrial. La productividad aparente del trabajo en la economía no agropecuaria surge de relacionar la evolución del PBI no agropecuario con el volumen de ocupados en el país urbano. El primero, extraído de las Cuentas Nacionales que elabora el BCU, y el segundo, tomado de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

¹⁷ Implícitamente se está suponiendo que de no haber mediado la "compra de carteras" los bancos con respaldo internacional hubieran sido respaldados por sus casas matrices.

que a través de diversos mecanismos (compra de carteras o de bancos quebrados) el Estado terminó asumiendo mediante los bancos públicos el grueso de los créditos de difícil recuperación de la banca privada al sector privado. Dado que la recuperación de esas carteras fue mínima (en parte por su difícil recuperación y en parte porque el Estado no llevó a cabo acciones efectivas para su cobro), el costo fiscal de estas intervenciones fue elevadísimo, al punto que el Banco Mundial lo estimó en poco más de 30% del PBI.¹⁸

3. El segundo gobierno democrático (1990-1994)

3.1. Condiciones iniciales

En el punto de partida de la segunda administración democrática, presidida por el Dr. Luis Alberto Lacalle del Partido Nacional, existían **desequilibrios macroeconómicos** de entidad, aunque menores que los que enfrentó el anterior gobierno al comenzar su gestión.

Entre ellos sobresalían: la inflación, que se había acelerado marcadamente en el año electoral, y aun más durante el período de transición, de modo que al momento de asumir el nuevo gobierno rondaba los tres dígitos, y el déficit fiscal, que, como se adelantó, había crecido fuertemente en 1989, y se proyectaba al alza en 1990.

Por otra parte, la **reforma jubilatoria** aprobada con la modificación constitucional plebiscitada en las elecciones de 1989, determinaba nuevas y mayores dificultades fiscales. Dicha reforma, que entró en vigencia en el mismo momento en el que comenzó la gestión el nuevo gobierno, estableció que los ajustes de pasividades deberían ser iguales a los del salario medio y tendrían que realizarse con la misma frecuencia que los reajustes de los salarios de los trabajadores del Gobierno Central. De modo que, dada la indexación "hacia atrás" que establecía el nuevo mecanismo de reajuste de pasividades, el gasto público en seguridad social tendería a crecer si se producía una baja de la inflación. En estas condiciones, se estimó que en el primer año de aplicación de la reforma jubilatoria el ya elevado déficit fiscal se incrementaría aproximadamente 1,5% del PBI.

La existencia de esos desequilibrios impulsó al gobierno a adoptar el paquete de ajuste fiscal que se aplicó a partir de abril de 1990 (véase al respecto el apartado 3.3.2).

Por otra parte, el gobierno de Lacalle adhería a las ideas liberales del **Consenso de Washington** y lo propio sucedía con parte del Partido Colorado, en particular con el sector que había respaldado la candidatura del Dr. Jorge Batlle, que había sido el candidato más votado dentro de ese partido. El Consenso de Washington fue un término acuñado por el economista norteamericano John Williamson para dar cuenta de la coincidencia existente hacia 1990 entre los "*policy makers*" de los países de la región, los funcionarios de los organismos internacionales de crédito con sede en esa ciudad y los miembros del gobierno de EE.UU. especializados en los asuntos latinoamericanos, respecto a un "nuevo modelo económico" para América Latina que, en oposición al modelo intervencionista y proteccionista de industrialización sustitutiva de importaciones

¹⁸ Un documento de trabajo del Banco Mundial estimó que las pérdidas cuasi-fiscales del BCU asociadas a la compra de carteras alcanzaron a 24,2% del PBI promedio anual durante 1982-1985 y que la recapitalización de los bancos bajo control del BROU tendría un costo adicional estimado en 7% del PBI. Es de hacer notar que los efectos fiscales de esas operaciones se extendieron más allá de 1985 (Caprio y Klingebiel, 1996).

que predominara en la postguerra, impulsaba políticas económicas de inspiración liberal y aperturista. Desde este punto de vista se sostenía que la disciplina fiscal y monetaria, aunada a la liberalización, desregulación, apertura externa y privatización de las economías de la región, eran los instrumentos apropiados para lograr simultáneamente la estabilidad y el crecimiento económicos.¹⁹

Importa señalar que se trataba de un momento de hegemonía de las ideas liberales y que los nuevos gobiernos de los países vecinos – el de Carlos Menem, en Argentina, que había comenzado su gestión en julio de 1989 y el de Fernando Collor, en Brasil, que empezó la suya en enero de 1990 –, mostraban también, aunque con matices, mucha afinidad con las ideas del Consenso de Washington. Con este bagaje ideológico y estimulado por el cuadro regional por entonces existente, el gobierno del Dr. Lacalle se había propuesto "transformar el país en 100 días".

3.2. Marco internacional y regional

La influencia internacional y regional fue predominantemente favorable durante el período 1990-1994, especialmente por lo que hace a la evolución de las variables financieras internacionales y al impacto beneficioso de la economía argentina que en esos años creció aceleradamente (Cuadro 1). En contraste, durante la mayor parte del período los precios internacionales de las materias primas no petroleras se mantuvieron en niveles relativamente bajos.

En lo que hace a la **influencia internacional** sobre la economía uruguaya pueden distinguirse tres momentos dentro del período 1990-1994:

- el primero (1990), caracterizado por el impacto negativo resultante de la pronunciada elevación del precio del petróleo derivada de la guerra del Golfo Pérsico;
- el segundo (1991-1993), signado por favorables condiciones financieras (pronunciada reducción de las tasas de interés internacionales, progresiva superación de la problemática de la deuda externa en el marco del Plan Brady y fuerte afluencia de capitales a la región) y desfavorables condiciones comerciales (debilitamiento de los precios internacionales de las materias primas en un contexto de reducción del dinamismo de las economías industriales);
- el tercero (1994), definido por el alza de las tasas de interés y la mejora de los precios internacionales de los productos primarios (especialmente los de los bienes de origen agropecuario). En ese comportamiento de los precios incidieron la recuperación de las economías industriales y la finalización de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.

No obstante, vista en conjunto la influencia de la economía internacional fue positiva, principalmente por lo que hace a la favorable evolución de las variables financieras. El nuevo cuadro de situación estimuló el cambio de las prioridades de la política económica en buena parte de los países de América Latina. En ese nuevo contexto, ya no sería preciso mantener un tipo de cambio

¹⁹ Las recomendaciones de política económica para América Latina del Consenso de Washington planteaban que para alcanzar los objetivos de "crecimiento, baja inflación y un balance de pagos equilibrado", había que aplicar diez instrumentos de política económica que expresaban los principios de la ortodoxia macroeconómica de capitalismo de libre mercado, con énfasis en una orientación de crecimiento hacia fuera. Dichos "instrumentos de política" eran los siguientes: disciplina fiscal, reducción del gasto público, reforma tributaria, tasas de interés domésticas libres y reales positivas, tipos de cambio reales competitivos, apertura comercial externa, no-imposición de restricciones a la inversión extranjera directa, privatización de las empresas públicas, desregulación de la actividad económica y garantía de los derechos de propiedad (Williamson, editor, 1990).

real competitivo para promover el “crecimiento hacia afuera” y generar el superávit comercial que permitiera hacer frente al pago de las obligaciones externas, recomendación que formaba parte del Consenso de Washington. En las nuevas condiciones, la política cambiaria empezó a usarse como instrumento en la lucha contra la inflación. Así, tomaron impulso las políticas de estabilización ortodoxas sobre la base de "anclas cambiarias".

La **influencia regional** fue predominantemente positiva a lo largo de todo el período, particularmente por lo que hace al impacto de la economía argentina. En Argentina la aplicación del Plan de Convertibilidad determinó una fuerte expansión de la economía y una pronunciada apreciación de la moneda de ese país, que mejoró la competitividad bilateral de nuestro país.

En estas condiciones se observó:

- fuerte aumento de las exportaciones de bienes hacia la Argentina;
- pronunciado incremento del número de turistas argentinos que visitaron Uruguay;
- sensible aumento de la inversión de los argentinos en la construcción residencial en Punta del Este;
- saldo favorable en el comercio no registrado o de frontera con Argentina.

En este período la **influencia brasileña** no fue beneficiosa, porque esa economía alternó lapsos de recesión con momentos de crecimiento, en el marco de una elevada inflación y de fuertes tensiones políticas (recuérdese el fracaso de los planes de estabilización Collor I y II en 1990 y 1991, respectivamente, y el juicio político y ulterior desplazamiento del presidente Collor, acusado de actos de corrupción, en octubre de 1992). Sin embargo, la virtual unificación del mercado de cambios brasileño operada a partir de 1990 determinó una sensible mejora de la competitividad en frontera, que operó favorablemente sobre la economía uruguaya durante todo este período (Cuadro 10).

En 1994 cuando el impacto favorable de la economía argentina tendía a agotarse, en la medida en que el crecimiento de esa economía daba muestras de desaceleración, la implementación del Plan Real en Brasil determinó un vuelco beneficioso de la influencia brasileña. En 1994 el PBI de Brasil creció 5,6% y los precios relativos bilaterales Brasil-Uruguay y Brasil-Argentina evolucionaron favorablemente para los países del Plata, al apreciarse fuertemente la moneda brasileña.

3.3. La política económica

3.3.1. Lineamientos generales

Durante el gobierno de Lacalle existieron **dos etapas** diferenciadas en materia de política económica de corto plazo: la primera (1990), signada por la aplicación de un ajuste fiscal exitoso y un plan de estabilización fallido; y la segunda (1991-1994), caracterizada por la aplicación de un plan de estabilización gradualista con "ancla cambiaria", que logró reducir la inflación en un contexto de expansión de la economía.

El gobierno de Lacalle otorgó prioridad desde el inicio de su gestión a la reducción del desequilibrio fiscal y de la inflación. A fin de alcanzar esos propósitos, al comienzo de su mandato el

nuevo gobierno presentó al Parlamento un ambicioso paquete de ajuste fiscal que fue rápidamente aprobado y entró en vigencia en abril de 1990. En marcha el ajuste fiscal, en junio se implementó un **plan de estabilización de precios**. El mismo se apoyó en una política monetaria y fiscal restrictiva, y contó con el auxilio de una política de administración de ciertos precios clave destinada a actuar sobre las expectativas.²⁰

El plan de estabilización fracasó y la inflación se aceleró y alcanzó los tres dígitos. Entre los **factores que determinaron el fracaso** del intento antiinflacionario destacan:

- el mal manejo de las expectativas. En los dos primeros meses de gestión se plantearon tres metas distintas de inflación anual –50%, 56% y 70%–, lo que afectó negativamente la credibilidad del público en los anuncios oficiales;
- cierto error de diagnóstico respecto al estado de la demanda. Se suponía que se estaba ante un cuadro de contención de la demanda, pero se asistía a un *shock* regional favorable, por la mejora del tipo de cambio bilateral con los vecinos, que expandía la demanda externa e "interna" (comercio de frontera), lo que posibilitaba que los aumentos de la carga tributaria y las tarifas de los servicios públicos dispuestos en el marco del ajuste fiscal se trasladaran a los precios;
- el alza del precio del petróleo. El estallido del conflicto en el Golfo Pérsico (agosto) derivó en un pronunciado incremento del precio del petróleo que determinó un aumento adicional de los combustibles que incrementó la inflación, a través de su impacto sobre los costos energéticos y de transporte.

En esas condiciones, ya en el arranque del plan de estabilización se verificó una pronunciada aceleración de la inflación (en el mes de junio la inflación fue 9,6%, cuando se había previsto que la misma fuera 15% en el cuatrimestre junio-setiembre) lo que afectó negativamente la credibilidad en la política en ejecución. En estas condiciones, en setiembre el plan de estabilización se consideró fracasado y fue abandonado. Adicionalmente, en los Consejos de Salarios realizados ese mes se acordó un nuevo mecanismo de ajuste tendiente a resarcir a los salarios del sector privado de la pérdida de poder de compra acaecida en los primeros meses de gestión de la nueva administración, que introdujo presiones inflacionarias que se proyectaron hacia el futuro.²¹

El **plan de estabilización de diciembre de 1990** fue diseñado como una política alternativa ante el fracaso del primer intento antiinflacionario. Se trató de un plan de estabilización gradualista basado en la administración del tipo de cambio, que, como luego se verá, continuó aplicándose mucho más allá del fin del gobierno de Lacalle. El plan fue diseñado a fines de 1990 y comenzó a

²⁰ Entre los precios administrados se incluían: los salarios públicos, los salarios privados fijados administrativamente, otros precios administrados, las tarifas de los servicios públicos y el tipo de cambio. A su vez, se determinó un aumento por decreto de los salarios privados, acorde con la trayectoria esperada de la inflación.

²¹ En setiembre de 1990 se realizaron nuevos “acuerdos largos” que incluyeron cláusulas de reajuste salarial en atención a tres componentes: “ajuste básico por inflación”, equivalente a 75% de la inflación acumulada desde el último ajuste; una norma “gatillo”, que operaba compensando la pérdida salarial que pudiera registrarse en el caso de que la inflación posterior al último ajuste hubiera sido mayor que la prevista y una “corrección salarial”, que apuntaba a compensar la pérdida de salario real que se verificó en los primeros meses de 1990 respecto al período base (octubre de 1989 a enero de 1990). La duración de esos convenios era variable (aunque rondaba los dos años) y lo propio sucedió con la frecuencia de los ajustes. Esta última dependía de la evolución de la inflación, aunque se establecía como mínimo un lapso de tres meses (Rodríguez, coordinador, 1998).

aplicarse en 1991, cuando el gobierno estableció una banda de fluctuación dentro de la cual el tipo de cambio podía flotar "libremente" y fijó el ritmo de deslizamiento mensual de esa banda. Al igual que los demás planes de estabilización ortodoxos de "ancla cambiaria", dicho plan se apoyaba en la idea de que, asegurado el equilibrio fiscal, la variación de los precios de los bienes transables iba a converger con la tasa de devaluación más la inflación internacional. La creciente apertura externa garantizaría la obtención de esa convergencia, y la misma se extendería luego a los bienes no transables. Con equilibrio fiscal (el déficit fiscal global de 1991 fue cero y en 1992 se alcanzó un mínimo superávit), se confiaba en que el plan de estabilización resultaría creíble y que la inflación podría converger rápidamente con la devaluación prevista en la pauta cambiaria. Sin embargo, la convergencia demoró en producirse (recién se alcanzó en 1996) y ello derivó en la acumulación de una pronunciada inflación en dólares.

Por otra parte, meses después de iniciar su gestión, el gobierno firmó un acuerdo *stand-by* con el FMI de un año de duración, tendiente a obtener apoyo financiero externo para la política económica en ejecución y a habilitar una nueva refinanciación de la deuda externa. No obstante, dicho acuerdo, firmado en diciembre de 1990, quedó sin efecto poco después porque el FMI consideró que, dada la cuantía de los aumentos de salarios otorgados a los funcionarios de las empresas públicas, no se alcanzarían las metas fiscales acordadas.²² En junio de 1992 el gobierno alcanzó un nuevo acuerdo *stand-by* con el FMI de un año de duración. En el resto de la gestión del gobierno de Lacalle no se realizaron nuevos entendimientos con el FMI.

3.3.2. Principales políticas

Como se adelantó, desde enero de 1991 el **tipo de cambio** comenzó a usarse como ancla nominal de la economía y su cotización comenzó a ser fijada diariamente, aunque se aceptaba que variara dentro de los límites de una banda de fluctuación.²³ En un principio el plan de estabilización no contó con el auxilio del preanuncio de la trayectoria del tipo de cambio sobre las expectativas de inflación, pues la misma empezó a anunciarse con antelación recién a partir de 1992.²⁴ La causa de ello habría radicado en el hecho de que el gobierno temió que la política en ejecución se identificara con la fallida y desprestigiada política de estabilización con "ancla cambiaria" desplegada entre 1978 y 1982 (conocida como política de la "tablita cambiaria"). Según se entendía, el descrédito de aquella política, podría afectar negativamente la credibilidad del público en el nuevo plan de estabilización (Talvi, 1994).

Como había sucedido en la administración anterior, la **política monetaria** fue de carácter predominantemente pasivo, puesto que nuevamente quedó subordinada a la ejecución de la política cambiaria; aunque a diferencia de lo sucedido durante el anterior gobierno, cuando la política cambiaria se orientó a mantener estable el tipo de cambio real, desde 1991 la administración del tipo de cambio procuró reducir la inflación.

La **política fiscal** estuvo marcada por el ajuste fiscal de 1990. Dicho ajuste procuró

²² Paradojalmente, como consecuencia del impacto positivo sobre la recaudación del aumento de la actividad económica y de la baja de las tasas de interés internacionales, al cabo de 1991 el déficit fiscal fue nulo, en circunstancias en que se había programado un déficit de 2,5% del PBI.

²³ En un primer momento la amplitud de la banda fue de 2,5%, en 1991 se amplió a 4%, en febrero de 1992 a 6% y en mayo de ese año se incrementó a 7%.

²⁴ La pauta devaluatoria de 1992 fue 38% anual (2,7% mensual) y la de 1993 y 1994, 27% anual (2% mensual).

obtener recursos por un monto de 5,4% del PBI. Ese monto resultaría del aumento de la recaudación (se dispuso un fuerte incremento de los impuestos al consumo, a los sueldos y de los aportes patronales y obreros a la seguridad social), de la mejora del desempeño financiero de las empresas públicas (se ordenó un pronunciado aumento de tarifas) y de la reducción del gasto público (inversión, subsidios a las exportaciones, etc.). La política fiscal fue restrictiva en 1990 y 1991, pero luego comenzó a volverse crecientemente expansiva. Progresivamente cayeron algunos de las alzas tributarias dispuestas en el ajuste fiscal de 1990, mientras que hacia 1992 el gasto público empezó a expandirse por el aumento de la inversión (lo cual en parte respondió a la lógica del ciclo político-electoral) y de las transferencias a la seguridad social (las que, bajo la vigencia del nuevo régimen de reajuste de pasividades dispuesto en la Constitución Nacional, quedaron de hecho fuera del control discrecional del Poder Ejecutivo).

En materia de **política de ingresos** destaca el gradual retiro del gobierno de las negociaciones salariales en el sector privado. En efecto, luego de un período de transición (1991-1993), el gobierno dejó de participar de las negociaciones salariales del sector privado.²⁵ El fundamento de esa decisión radicó en la visión del gobierno de que en el nuevo contexto de profundización de la apertura externa era conveniente dotar a las empresas de la libertad necesaria para actuar con flexibilidad en materia salarial. Así, progresivamente dejaron de convocarse los Consejos de Salarios y tampoco se homologaron los acuerdos a los que podría arribarse entre empresarios y sindicatos. Por lo que, poco a poco tendió a generalizarse un esquema de prescindencia estatal en materia de salarios privados. Sin embargo, se mantuvo la injerencia estatal en los sectores en los que existían precios administrados (transporte de pasajeros, salud privada y distribución de leche) y en uno en el que el Estado es un gran demandante (construcción).

En lo atinente a la política salarial hacia el sector público, siguió sin existir un ámbito de negociación laboral en el Gobierno Central, por lo que los reajustes de salarios continuaron siendo fijados por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, en las empresas del Estado se firmó un acuerdo salarial (mayo de 1991) que apuntaba a alcanzar al cabo de tres años los niveles salariales de 1989. A partir de entonces, en la mayor parte de las empresas públicas se realizaron convenios laborales de larga duración que incluyeron ajustes por productividad. En la banca oficial se firmó un convenio laboral que introdujo el reajuste sobre la base de la inflación pasada y una cláusula de recuperación salarial que apuntaba a la equiparación (al 85%) de los salarios de la banca pública con los de la banca privada. Finalmente, en el gobierno departamental de Montevideo (por primera vez conducido por la coalición de izquierda, Frente Amplio), se acordó un convenio laboral que estableció la realización de ajustes salariales cuatrimestrales sobre la base de la inflación pasada más una cláusula de incremento salarial. Paralelamente, se dispuso la reducción de 8 a 6 horas diarias de la jornada laboral.

En materia de **política financiera**, se redujeron los encajes sobre los depósitos en moneda nacional y se aumentaron los correspondientes a los realizados en moneda extranjera, de modo que

²⁵ En rigor, la voluntad del gobierno de Lacalle había sido la de retirarse desde el inicio de su gestión de la negociación salarial del sector privado. Sin embargo, como se adelantó, el fracaso del plan de estabilización de junio de 1990, determinó la conveniencia de convocar a los Consejos de Salarios en setiembre de ese año. Al vencimiento en 1992 de los convenios largos pactados entonces, el gobierno anunció su retiro gradual de las negociaciones salariales. Sin embargo, durante 1992 y 1993 el gobierno aceptó homologar los convenios que tuvieran al menos un año de duración y en los que los salarios se ajustaran de acuerdo a la inflación proyectada por el gobierno (Rodríguez, coordinador, 1998).

ambos tendieron a ubicarse en valores similares. Por otra parte, se aplicaron al BROU las mismas normas de encaje que regían para la banca privada. Al tiempo que se dispuso un régimen de encaje especial para los depósitos en cuenta corriente del Gobierno Central y del Banco de Previsión Social en el BROU. De acuerdo al mismo, el incremento de depósitos de esos organismos respecto al saldo que tuvieran el 31/12/90 pasaba a estar afectado por un encaje de 100%. En los hechos ello implicó la pérdida del "fondeo" barato del BROU, lo que puso severos límites a la capacidad de esa institución para implementar líneas de crédito promocionales y determinó el incremento de sus tasas de interés activas.

Con relación a la problemática del **endeudamiento interno**, importa señalar que en 1992 se dispusieron dos nuevas leyes de refinanciación de las deudas bancarias contraídas antes del 30/6/83 (leyes 16.243 y 16.322). Ambas leyes, obligatorias para los acreedores y optativas para los deudores, otorgaron mayores facilidades para la refinanciación de las deudas pendientes que las otorgadas por la ley de 1985.²⁶

Por otra parte, se reprivatizaron, una vez saneados, dos de los bancos adquiridos por la administración anterior (Comercial y Pan de Azúcar) y se aprobó una nueva Ley de Intermediación Financiera (ley 16.327 de noviembre de 1992). En lo sustancial, la nueva ley ratificó los contenidos de la anterior (decreto-ley 15.322 de setiembre de 1982), en particular el secreto bancario, y estableció, además, que las instituciones financieras debieran constituirse como sociedades anónimas con acciones nominativas, fortaleció al Banco Central en su función de contralor del sistema financiero (incluso sobre los bancos públicos) y definió límites respecto a la asistencia financiera que en situaciones críticas puede proveer la autoridad monetaria a los bancos en dificultades.²⁷

En lo atinente a la **deuda externa** se cumplió puntualmente con el pago de los intereses devengados por las obligaciones externas. En enero de 1991 se suscribió el acuerdo de refinanciación de las obligaciones del sector público con los bancos privados, realizado en el marco del Plan Brady.²⁸ El descuento otorgado a Uruguay en la recompra al contado de la deuda uruguaya fue menor que el recibido por otros países de la región (se tuvo en cuenta la cotización de la deuda en el mercado secundario y la deuda uruguaya cotizaba en valores relativamente elevados) y, en conjunto, la operación de renegociación redujo levemente el flujo de pagos externos en concepto de intereses.²⁹

²⁶ Ello incluyó la conversión a moneda nacional de las deudas en moneda extranjera y su actualización mediante índices de precios mayoristas, la condonación de los intereses devengados y el establecimiento de un sistema de quitas de entre 60% y 90% del monto adeudado actualizado, dependiendo del tamaño del deudor.

²⁷ En particular, se dispuso que dicha asistencia financiera no podrá superar el monto de la responsabilidad patrimonial neta mínima de la institución asistida.

²⁸ En atención a lo allí planteado, se dispuso la recompra al contado de pasivos por un monto total de 628 millones de dólares con un descuento de 44% sobre el valor nominal, el canje de 535 millones de dólares de deuda vieja por nuevos títulos a 30 años de plazo a una tasa fija de 6,75% (los nuevos títulos eran garantizados por la constitución de bonos cupón cero de los EE.UU. por 51 millones de dólares y por un depósito indisponible equivalente a 18 meses de intereses, 54 millones de dólares) y la reestructuración de adeudos por 447 millones a 16 años de plazo con 7 años de gracia, unida a la cesión de fondos frescos por el 20% del monto refinanciado. Los recursos para financiar la recompra y la constitución de las garantías fueron provistos por organismos financieros multilaterales (145 millones de dólares), por los bancos acreedores (89 millones de dólares) y el resto por aportes propios. Es de señalar que dado que en 1991 quedó sin efecto el acuerdo *stand-by* con el FMI, el aporte financiero que habrían de proveer el Banco Mundial se pospuso y se realizó recién en mayo de 1992, lo que determinó la necesidad de recurrir en mayor proporción a las reservas internacionales del Banco Central.

²⁹ La reducción de los pagos de intereses fue menor que la prevista originalmente, pues la ulterior reducción de las

La **política comercial** fue marcadamente aperturista tanto en el ámbito regional (apertura negociada en el MERCOSUR, que se analiza más adelante) como en ámbito multilateral (apertura unilateral al Resto del Mundo). En lo que hace a esto último, luego de un primer movimiento al alza enmarcado en el ajuste fiscal de 1990, se redujeron fuertemente los aranceles de aduana. De modo que poco antes del final del gobierno de Lacalle los aranceles se ubicaron en tres niveles (6%, 15% y 20%), que en definitiva no diferían sustancialmente de los que había fijado el MERCOSUR como arancel externo común, que regirían parcialmente desde el 1/1/95 y tendrían plena vigencia a partir del 2006. Además, se abatieron significativamente las barreras no arancelarias: se levantaron las prohibiciones a la exportación de cueros sin procesar y ganado en pie; se eliminaron casi todos los impuestos a la exportación (quedaron vigentes sólo las detracciones correspondientes a cueros crudos y con bajo grado de elaboración), y se derogaron los “precios de referencia” y la mayor parte de los precios mínimos de exportación (sólo permanecieron los correspondientes a un pequeño grupo de productos, entre los que destacan algunos textiles y el azúcar).

En materia de **políticas de promoción sectorial**, destaca la implementación a partir de 1991 de un nuevo régimen de fomento de las inversiones en el sector turístico que otorgó estímulos fiscales a las inversiones en “complejos turísticos”. El decreto 68/91 otorgó amplios beneficios fiscales a la construcción y equipamiento del “conjunto de obras de infraestructura y urbanización, construcciones e instalaciones complementarias, destinadas a la oferta de servicios de alojamiento, culturales, comerciales, para congresos deportivos, recreativos o de esparcimiento, así como los lotes con servicios, realizados para captar demanda de turismo interno e internacional”. Entre los beneficios otorgados sobresale la exoneración de los aranceles de aduana y del IVA importación y el otorgamiento de un crédito fiscal por las compras en plaza de bienes destinados a la construcción y el equipamiento. En los años siguientes, en el marco de este régimen promocional, se realizaron cuantiosas inversiones, entre ellas las correspondientes a grandes hoteles, *shopping centers* y otras infraestructuras turísticas (terminales de ómnibus, marinas, puertos náuticos, etc.). Asimismo, en 1992 se amplió el régimen vigente desde 1982 por el cual se otorgaban desgravaciones arancelarias a las importaciones de bienes de capital declarados “no competitivos con la industria nacional” y a los bienes de capital destinados al sector agropecuario (decreto 649/92).

En lo que refiere al ámbito de las **reformas estructurales e institucionales** se llevaron a cabo varias iniciativas. Se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (1990), atribuyéndole en materia de vivienda parte de las funciones que anteriormente cumplía el Banco Hipotecario (BHU), en particular la atención de los requerimientos de vivienda de la población de menores ingresos. Asimismo, se impulsó la reestructura de los bancos del Estado (BROU y Banco Hipotecario). Se procuró que estas entidades actuaran crecientemente como bancos comerciales y que apuntaran al logro de mayores niveles de eficiencia. El BHU debía orientarse al financiamiento de la “demanda solvente” y, en consecuencia, debía abandonar su papel en la política social. Además, se aumentaron las tasas de interés que cobraba el BHU sobre el capital ajustado y se acortó la frecuencia de los plazos de los reajustes. Asimismo, en 1994 se desmonopolizó parcialmente la actividad de seguros, área hasta entonces casi enteramente reservada al accionar del Banco de Seguros del Estado.

tasas de interés básicas determinó un abatimiento considerable de los intereses sobre los créditos pactados a tasa variable y encareció relativamente el servicio de los títulos a tasa fija.

Por otra parte, se impulsó un Programa Nacional de Desburocratización y otro de Desregulación del Comercio Exterior y las Inversiones, cuyos resultados no han sido debidamente evaluados. Asimismo, se impulsó un programa de estímulo al retiro de los funcionarios públicos, orientado a reducir la plantilla de funcionarios del Estado. Los resultados de este último programa no fueron los esperados: se alejaron muchos funcionarios, pero la reducción de la plantilla "formal" fue en buena medida compensada por el ingreso de nuevos empleados bajo diversas modalidades de contratación extrapresupuestal (muchas veces se trataba de reingresos de los funcionarios que se habían acogido al retiro incentivado).

Tal cual se había anunciado, se impulsó un amplio plan de **privatizaciones** de buena parte de las empresas públicas. Para ello se promovió una ley que habilitaba la privatización de las principales empresas del Estado. Dicha ley fue aprobada por el Parlamento en setiembre de 1991. Sin embargo, como consecuencia de un plebiscito desarrollado en diciembre de 1992, la misma fue parcialmente derogada por una amplia mayoría del electorado (72,5%). Como consecuencia de ello, sólo se privatizó (1990) parcialmente la empresa PLUNA que explotaba la línea aérea de bandera nacional (se creó una empresa mixta en el que el Estado conserva el 49% del capital accionario), e íntegramente la Compañía del Gas³⁰, en 1994. Paralelamente, se intensificó el uso del régimen de "concesión al sector privado de obras y servicios públicos" (los principales emprendimientos realizados bajo este régimen fueron la ruta Interbalnearia y el Aeropuerto de Laguna del Sauce). Se reestructuró y modernizó la gestión de algunas grandes empresas públicas (el caso más notorio fue el de empresa de electricidad, UTE).

Finalmente, se intentó nuevamente la **reforma del sistema de la seguridad social**. El proyecto del gobierno que creaba un sistema de cuentas personales, reducía el sueldo básico jubilatorio y aumentaba las exigencias en materia de años de servicio, fue rechazado por el Parlamento.

3.3.3. Política de integración regional

El 26 de marzo de 1991 se firmó el **Tratado de Asunción** que dio origen al MERCOSUR. El proceso que llevó a la firma del Tratado entre los cuatro países signatarios del mismo (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), estuvo en buena medida determinado por el previo acuerdo que alcanzaron Argentina y Brasil para formar una Zona de Libre Comercio a partir del 1° de enero de 1995. Ese entendimiento se plasmó en la firma del Acta de Buenos Aires de julio de 1990. A partir de ello, Uruguay, Paraguay y Chile fueron invitados a incorporarse al proceso. Luego de rápidas negociaciones Uruguay y Paraguay resolvieron sumarse y se arribó a la firma del Tratado de Asunción. En lo que se refiere a Uruguay, en el proceso previo a la toma de esa decisión destacan el amplio apoyo provisto por todos los partidos políticos con representación parlamentaria y por la propia Cámara de Industrias.³¹

Ese Tratado tuvo las características que distinguen a los "acuerdos de integración de nueva generación" propios de los noventa: plazos breves, inexistencia de instituciones supranacionales,

³⁰ La Compañía del Gas había sido una empresa privada hasta 1971, aunque desde entonces había sido gestionada por el sector público, como consecuencia del retiro de sus antiguos propietarios ingleses.

³¹ Esta gremial elaboró una declaración en la que manifestó la necesidad de participar del MERCOSUR en formación, como forma de evitar el riesgo de que el país quedara aislado de la región.

universalidad de lo acordado, desgravaciones arancelarias progresivas, lineales y automáticas e inexistencia de tratamiento diferencial para los países pequeños. Con relación a esto último, el matiz estuvo dado por el hecho de que Uruguay y Paraguay pudieron incluir más productos en la lista de bienes exceptuados de la desgravación acordada (“productos sensibles”) y contaron con un año más para la vigencia de esas excepciones.

En diciembre de 1994, hacia el fin del gobierno del Dr. Lacalle se firmó el **Protocolo de Ouro Preto**, que consolidó los logros alcanzados y puso en marcha la etapa de transición hacia la Unión Aduanera plena que concluirá en el año 2006. De hecho, durante el período de transición regiría una Unión Aduanera imperfecta en la que se establecerían excepciones para el comercio libre intrarregional (“régimen de adecuación” hasta 2000) y para el Arancel Externo Común (AEC) (“régimen de excepciones” hasta 2000 y convergencia gradual al AEC hasta 2006). A su vez, se establecieron plazos para la definición de acuerdos sectoriales para los sectores automotriz y azúcar.

La definición de un AEC relativamente bajo en el contexto latinoamericano (11 niveles que oscilan entre 0% y 20%) y las reducidas barreras no arancelarias existentes, permiten inscribir al MERCOSUR entre los acuerdos de integración que promueven un **“regionalismo abierto”**. Ese tipo de acuerdos perciben a la integración regional como un mecanismo tendiente a elevar la competitividad internacional de las distintas economías y, en consecuencia, se diferencian de los que predominaron en décadas anteriores que tendían a promover un esquema de sustitución de importaciones al interior del mercado ampliado (CEPAL, 1994).

Además, Uruguay logró mantener hasta el 1/1/2001 la vigencia del **PEC con Brasil y el CAUCE con Argentina**. Ello benefició a nuestro país en dos aspectos: mantuvo las condiciones de acceso a esos mercados pactadas en los acuerdos bilaterales (en muchos casos más favorables que el régimen vigente durante el período de transición) y permitió conservar los regímenes de origen del CAUCE y del PEC (menos exigentes en el componente regional de los bienes que su similar del MERCOSUR). En contraste, en 1994 el MERCOSUR resolvió que los países miembro deberían aplicar el arancel externo común a los productos originados en zonas francas y áreas aduaneras especiales (con la excepción de las zonas francas de Manaus y Tierra del Fuego que podrían continuar recibiendo un “trato nacional” hasta el año 2013).³² Como se adelantó, la adopción de esta resolución desalentó la radicación de empresas industriales exportadoras en las zonas francas instaladas en nuestro país.

3.4. La evolución de la economía

En atención al contexto internacional y regional, a la política económica implementada y la evolución macroeconómica es posible identificar **tres momentos** durante el quinquenio. El primero corresponde al año 1990 y está caracterizado por el alza del precio internacional del petróleo y por el impacto de la aplicación de la política de ajuste fiscal. En esas condiciones, pese al pronunciado crecimiento de las exportaciones, el crecimiento económico fue nulo. El segundo momento corresponde al período 1991-1993 y está definido por la influencia positiva del Plan de Convertibilidad argentino y la implementación del plan de estabilización de precios. En ese lapso la economía creció a buen ritmo, impulsada por el incremento de las exportaciones de servicios a Argentina y de la demanda interna que suele presentarse en la primera fase de este tipo de planes de

³² Se trata de la decisión 8/94 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR del 5 de agosto de 1994.

estabilización.³³ El tercer momento coincide con la segunda parte del año 1994 y está determinado por la influencia beneficiosa del Plan Real brasileño y por la recuperación de los precios de las materias primas, factores ambos que estimularon la expansión de las exportaciones de bienes.

Vistos en conjunto, los **resultados** obtenidos en el ámbito agregado fueron favorables y superaron a los de los otros subperíodos considerados. Entre 1990-1994 la oferta y demanda finales crecieron 6,9% a.a.; el PBI lo hizo 4,3% a.a. y las importaciones 15,3% a.a.. Del lado de la demanda, se observó un crecimiento de 6,2% a.a. de la demanda interna y de 9,8% a.a. en las exportaciones de bienes y servicios (Cuadro 2). En contraste con lo que había sucedido en el período 1985-1989 se observó un crecimiento significativo de la inversión bruta interna (11,3% a.a.) y uno más modesto del consumo (5,4% a.a.).

El **coeficiente de inversión** (IBI/PBI) que había promediado 12,7% en 1985-1989 se incrementó a 14,8% en 1990-1994. El crecimiento de la inversión en maquinaria y equipo resultó de alguna forma esperable habida cuenta de la existencia de un contexto macroeconómico más estable, del abaratamiento relativo de los bienes de capital (resultante del “atraso cambiario” y la desgravación arancelaria), de la abundancia de crédito interno y externo (en particular para el financiamiento del comercio exterior y para las empresas de primera línea) y de las presiones hacia una mayor eficiencia productiva (con el consecuente estímulo a la renovación tecnológica), resultantes de la profundización de la apertura comercial externa. A su vez, se incrementó la inversión en construcción, estimulada por la expansión de la edificación en las zonas balnearias (en parte, reflejo del auge económico argentino), el crecimiento de la inversión en grandes hoteles y centros comerciales facilitado por los regímenes de promoción de complejos turísticos y por el incremento de la demanda de servicios comerciales y turísticos) y por el aumento de las inversiones públicas y privadas en infraestructura.

Dada la modalidad de crecimiento predominante en el período 1990-1994, basada en la expansión de la demanda interna y de las exportaciones de servicios, los **sectores productivos** de mayor crecimiento fueron los de bienes no transables internacionalmente, aunque en algunos casos parcialmente transables en el ámbito regional (comercio, restaurantes y hoteles y transporte y comunicaciones);³⁴ mientras que la producción de la industria manufacturera se redujo, a pesar de su

³³ El análisis de las experiencias de estabilización de precios en base a "anclas cambiarias" encontró que en una primera fase suele producirse una expansión de la economía, basada en el crecimiento del gasto doméstico, que es seguida por una fase recesiva que se inicia dos o tres años después. Los factores que impulsan al alza el consumo y la inversión en esa primera fase son los siguientes: i) la baja de la inflación incrementa el poder de compra de los salarios y las jubilaciones (se reduce el "impuesto inflacionario"); ii) la reducción de la inflación y la mejora de las expectativas respecto al futuro aumentan la propensión a consumir y a invertir; iii) se produce una valorización de los activos financieros (por el cambio en las expectativas y la mejora de la capacidad de pago del sector público) que, efecto riqueza mediante, incrementa el consumo; iv) aumenta la disponibilidad de crédito, por la menor demanda de financiamiento del sector público y/o por el aumento de los depósitos en el sistema bancario y/o por el mayor ingreso de capitales del exterior, todo lo cual incrementa el gasto doméstico; v) se incrementa el plazo medio de los créditos y baja la tasa nominal de interés, lo que puede inducir un incremento de la demanda de crédito para consumo e inversión. Por su parte, la fase recesiva es inducida por la pérdida de competitividad externa, resultante de la diferente evolución de los precios relativos transables no transables, que afecta negativamente la producción de bienes transables y determina el incremento del déficit en cuenta corriente. En esas condiciones, tiende a verificarse un aumento del riesgo-país que restringe el financiamiento externo y precipita una crisis de balanza de pagos, que a su vez se resuelve con una devaluación que pone fin a la experiencia estabilizadora. (Pires de Souza, 1994).

³⁴ Una investigación realizada en el Banco Central muestra que los sectores productores de bienes “regionales”

reactivación en 1994 (Cuadro 3).

En el período que nos ocupa el **empleo** creció, pero como la oferta de trabajadores creció también moderadamente, la tasa de desempleo se redujo levemente respecto al quinquenio precedente (Cuadro 9). Desde el ángulo sectorial, si bien se produjo una reducción del empleo industrial, se expandieron el empleo en la construcción y en los servicios, actividades que son relativamente intensivas en mano de obra.

La información de la Encuesta Industrial del INE (datos por establecimientos) muestra una fuerte caída de la **ocupación industrial** que no es convalidada por los datos de la Encuesta de Hogares. Ello sugiere que parte de la reducción de trabajo en la industria que muestra la Encuesta Industrial habría reflejado la subcontratación de procesos productivos y la creciente "tercerización" de actividades y funciones. Otra parte de la misma habría sido consecuencia de la existencia de un proceso de reestructuración de la "vieja industria" orientada al mercado interno, verificado en el marco de la creciente apertura externa de la economía. Ese proceso habría derivado en dos grandes cursos de acontecimientos: por un lado el cierre de establecimientos y/o el abandono de líneas de producción ("proceso de desindustrialización"); y, por otro, una fuerte reformulación de los procesos productivos para obtener una mayor eficiencia, lo que redundó en la adopción de tecnologías que usan intensivamente el capital (barato) y los recursos humanos calificados y relativamente menos los recursos humanos de calificación media y baja (caros).

La resultante de esos procesos fue un pronunciado crecimiento del índice de **productividad** aparente en la industria (6,8% a.a. en el quinquenio), mientras que la productividad aparente del trabajo urbano total creció moderadamente (Cuadro 3). Finalmente, en el sector agropecuario se observó un extendido incremento de los rendimientos por hectárea en los principales cultivos agrícolas y en la ganadería vacuna (carne y leche), que en parte corresponde asociar con la dinámica que desató la apertura de la economía, la formación del MERCOSUR y la expectativa de que – Ronda Uruguay del GATT mediante– se redujera el proteccionismo agrícola en las economías industriales.³⁵ En contraste, se redujo fuertemente la producción y la productividad en la ganadería ovina, afectada por la caída del precio internacional de la lana.

La **inflación** media anual cayó pronunciadamente de 80,2% en 1989 a 44,7% en 1994, pese al alza de 1990 (112,5%). Habida cuenta de la falta de convergencia entre las tasas de inflación y devaluación ("atraso cambiario"), la inflación en dólares fue muy elevada y en el quinquenio que se analiza los precios al consumo casi se duplicaron expresados en dólares (Cuadro 10).

El **salario medio real** creció mínimamente (0,8% a.a. en el quinquenio), a pesar de la pronunciada caída de 1990. Ello resultó de un leve aumento medio del salario privado (1,6% a.a.) y de una pequeña caída del salario del sector público (0,5% a.a.). No obstante, como consecuencia del "atraso cambiario" el salario medio en dólares se duplicó al cabo del quinquenio (Cuadro 9).

fueron los que tuvieron mayores crecimientos del producto, la productividad y las exportaciones (Bergara, Dominioni y Licandro, 1995).

³⁵ El pronunciado incremento de los rendimientos de la ganadería vacuna debe ser en parte relativizado, pues se verificó en relación a un momento de muy baja productividad como consecuencia de la sequía 1988/1989.

El **ingreso de los hogares** del país urbano se incrementó sensiblemente (3,5% a.a.). Dado el débil crecimiento del salario real y del empleo, en buena medida ello se debió al aumento del poder de compra de los ingresos no salariales y de las pasividades. Este último fue especialmente pronunciado (7,9% a.a.) y resultó de la caída de la inflación y de la aplicación de la reforma jubilatoria (Cuadro 9).

En este marco de crecimiento de la actividad económica y de reducción de la inflación la cantidad de **personas pobres** (entendidas como aquellas que viven en hogares con ingresos inferiores al necesario para adquirir una canasta mínima de bienes de consumo) se redujo de 28,3% en 1990 a 19,4% en 1994. La **distribución del ingreso** se mantuvo estable; el Índice de Gini promedió 40,8% en el quinquenio, valor muy similar al del quinquenio anterior (Cuadro 9).

El saldo de la **balanza comercial** se volvió deficitario (el déficit promedio 1990-1994 fue 1,7% del PBI). Las exportaciones de bienes expresadas en dólares crecieron levemente (3,7% a.a.), mientras que las importaciones lo hicieron aceleradamente (18,3% a.a.). El crecimiento del déficit de la balanza de bienes fue amortiguado por el incremento del superávit turístico y la reducción de la cuenta de intereses (Cuadro 6). De modo que, si bien se produjo un aumento del desequilibrio en cuenta corriente de la balanza de pagos, éste fue modesto. Es de señalar la influencia positiva que tuvieron las relaciones comerciales con Argentina en el desempeño del sector externo. Obsérvese que mientras las exportaciones de bienes a Brasil y al Resto del Mundo permanecieron virtualmente estancadas, las destinadas a Argentina crecieron a un ritmo muy elevado (37,7% a.a.) y lo propio sucedió con los ingresos procedentes del turismo y por la venta de otros servicios, que en una alta proporción se originan en Argentina (Cuadro 6).

El **déficit fiscal** se redujo marcadamente en los primeros años de gestión del gobierno de Lacalle (incluso en 1992 se alcanzó un pequeño superávit), pero desde 1993 volvió a crecer. No obstante, el déficit promedio del quinquenio fue muy inferior al del precedente, lo que refleja el efecto del aumento del nivel de actividad económica, el menor peso de la deuda (por la reducción de las tasas de interés en dólares y el “atraso cambiario”) y el incremento de la presión fiscal. La mejora de los resultados fiscales se produjo pese al pronunciado aumento del gasto en seguridad social. Téngase en cuenta que la relación gasto en seguridad social/PBI (entendiendo como tal el que realizan el Banco de Previsión Social y las Cajas Militar y Policial) que era de 11,5% en 1988, alcanzó a 16,9% del PBI en 1993 (Melgar, 1995). En este contexto, la deuda en moneda extranjera del sector público creció a un ritmo elevado, aunque menor que en el período precedente (5% a.a.). Como el crecimiento del PBI medido en dólares fue mucho más acelerado, el incremento de la deuda del sector público fue compatible con una reducción pronunciada del *ratio* deuda/PBI (Cuadro 11).

4. El tercer gobierno democrático (1995-2000) ³⁶

4.1. Condiciones iniciales

En 1994 el **desequilibrio fiscal** alcanzó a 2,9% del PBI y su proyección pasiva lo ubicaba en 4,3% del PBI en 1995, lo que nuevamente determinaba la necesidad de realizar un ajuste fiscal

³⁶ Como se adelantó, se analizará conjuntamente el segundo gobierno del presidente Sanguinetti y el primer año de gestión del presidente Batlle.

en el primer año de gestión de un nuevo gobierno.

Además, estaba planteada la problemática del “**atraso cambiario**”, muy discutida en la campaña electoral de 1994. La apreciación de la moneda nacional verificada desde 1991, como consecuencia de la desigual evolución de los precios internos medidos en dólares respecto a los precios internacionales, afectaba negativamente la rentabilidad de los sectores productores de bienes transables y determinaba el incremento del déficit comercial externo. Otro problema irresuelto era el de la previsión social. En especial por el fuerte incremento operado en el gasto público en seguridad social y el reiterado fracaso de los intentos reformistas.

4.2. *Marco internacional y regional*

En el sexenio 1995-2000 la influencia externa fue menos favorable que la recibida en los otros dos subperíodos considerados. La procedente de la economía internacional fue muy cambiante: moderadamente favorable entre 1995 y 1997 y predominantemente desfavorable desde 1998 a 2000. Por su parte, la influencia de la economía regional también fue muy variable: adversa en 1995 (“efecto tequila”, mediante), moderadamente beneficiosa en 1996-1998, cuando las dos economías vecinas volvieron a crecer (aunque ya en 1998 la economía brasileña se estancó) y muy desfavorable en 1999-2000, como consecuencia de la devaluación brasileña y la recesión argentina.

4.2.1 *Marco internacional*

Como se adelantó, la influencia recibida del ámbito internacional continuó siendo **levemente favorable entre 1995-1997**. Durante ese lapso, el PBI y el comercio mundiales crecieron a buen ritmo, los precios de las materias primas en dólares se mantuvieron en niveles elevados y las tasas de interés en dólares permanecieron virtualmente estables.

Por lo demás, a principios de 1996, la Organización Internacional de Epizootias reconoció a Uruguay como “**país libre de aftosa sin vacunación**”, lo que abrió paso a la posibilidad de que después de décadas las carnes uruguayas ingresaran a los grandes mercados no aftósicos de Norteamérica y Asia. Sin embargo, los efectos beneficiosos de esta mejora sanitaria no se hicieron ver rápidamente, pues a partir de marzo de ese año el mercado cárnico internacional fue negativamente afectado por el impacto de la irrupción de la enfermedad de la “vaca loca” en Europa.

Por otra parte, a partir de junio de 1997, las principales agencias internacionales calificadoras de riesgo otorgaron a la deuda pública uruguaya la calificación “**investment grade**”. La relevancia de ello radica en que amplió la demanda potencial por los títulos de la deuda pública uruguaya (se habilitó su adquisición por parte de inversores institucionales que sólo están habilitados a adquirir títulos que posean al menos esa calificación), con la consiguiente reducción de la prima de riesgo-país sobre las tasas básicas y la posibilidad de incrementar los plazos de las emisiones.

Este propicio cuadro de situación internacional se alteró marcadamente a partir de la crisis que se desató en Tailandia en julio de 1997 y terminó afectando a casi todas las economías del sudeste de Asia. La **crisis asiática** extendió sus efectos por el mundo mediante los canales comercial y financiero. De acuerdo al primer canal de transmisión la caída de la actividad económica

en esa región determinó una menor demanda de materias primas, que, dado el peso de esos países en la demanda total, determinó una pronunciada reducción de los precios de esos productos (CEPAL, 1998). De acuerdo al segundo canal de transmisión, el aumento de la percepción de riesgo de los mercados emergentes determinó la reducción y el encarecimiento de los flujos financieros hacia esos mercados. Ello, al sumarse a las dificultades macroeconómicas de ciertos países, redundó en grandes crisis financieras (ejemplo: Rusia en agosto de 1998). En el bienio posterior a la crisis asiática se redujeron los ritmos de crecimiento de la economía y el comercio mundiales y los precios de las materias primas cayeron fuertemente.

En **2000**, volvió a acelerarse el crecimiento de la economía mundial –en buena medida como consecuencia del impulso de la economía estadounidense–, pero persistieron los bajos precios de las materias primas no petroleras. Si se consideran los promedios anuales, se observa que en 2000 los precios de las materias primas no petroleras habían caído casi 24% respecto a 1997. En contraste, el precio del petróleo –que se había debilitado pronunciadamente en 1997-1998– se duplicó en el bienio 1999-2000. Ello en buena medida derivó del acuerdo de limitación de la producción que acordaron en marzo de 1999 los principales exportadores de petróleo.³⁷

Por su parte, las **tasas de interés internacionales** permanecieron casi estables desde 1995 hasta fines de 1998. Desde setiembre de 1998 a mediados de 1999, la política monetaria de la Reserva Federal de EE.UU. fue expansiva y se redujeron las tasas de interés en dólares, con el propósito de amortiguar los efectos de las crisis financieras en proceso sobre la economía mundial. En contraste, desde junio de 1999 a fines de 2000, superada la fase más aguda de la crisis financiera de los mercados emergentes, la política de la Reserva Federal se orientó al objetivo de enfriar a la economía estadounidense mediante el alza gradual de las tasas de interés, de modo de generar las condiciones que habilitaran una gradual desaceleración de esa economía (“aterrizaje suave”).

El **dólar** se apreció respecto a las monedas europeas desde 1995 hasta el fin del período, lo que dado el vínculo existente entre la moneda uruguaya y la estadounidense, afectó negativamente la competitividad de los productos uruguayos fuera del área dólar, en particular en Europa (Cuadro 1).

Finalmente, contrariando los compromisos asumidos en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT concluida en 1994, los países industriales mantuvieron en estos años buena parte de su política de **protección del sector agropecuario** e, incluso, a partir de 1997 tendieron a incrementar la provisión de diversas modalidades de subsidio a su producción doméstica con el fin de mejorar la posición competitiva de sus agricultores, afectados por la caída de los precios internacionales. En estas condiciones, se introdujeron distorsiones adicionales en el mercado mundial que contribuyeron a mantener deprimidos los precios de los productos agropecuarios.

4.2.2. Marco regional

En el sexenio 1995-2000 pueden identificarse **tres subperíodos** diferentes en atención al desempeño de las dos economías vecinas: el año 1995, signado por los efectos de la crisis de México sobre la economía argentina, el trienio 1996-1998, caracterizado por la recuperación de

³⁷ Lo novedoso de este acuerdo estuvo dado por la participación en el mismo de los miembros de la OPEP y de los principales países exportadores que no forman parte de esa organización (Rusia, México, Noruega, Omán y Angola).

ambas economías y el bienio 1999-2000, marcado por los efectos negativos de la devaluación brasileña y de la recesión argentina.

El año **1995** estuvo signado por el impacto de la crisis que se desató en México a partir de la devaluación de la moneda de diciembre de 1994. Dicha crisis determinó la fuerte contracción, e incluso la parcial reversión, de la afluencia de capitales hacia la región, que fue conocida como "efecto tequila". Ello golpeó especialmente a la economía argentina que fue vista como una economía muy vulnerable, pues aplicaba una política económica similar a la mexicana y tenía desequilibrios fiscales y en cuenta corriente parecidos a los de México.

Luego de un período de fuerte incertidumbre, en el segundo semestre de 1995 la situación crítica tendió a superarse. Un elemento decisivo para ello fue la realización de sendas operaciones de rescate financiero de México y Argentina organizadas por el FMI y el gobierno de EE.UU., que contribuyeron a detener la fuerte salida de capitales que por entonces se registraba y a superar los graves problemas de liquidez de los sistemas financieros.³⁸

Si bien se superó el momento más traumático, la economía argentina cayó en recesión y la brasileña se desaceleró marcadamente. La política macroeconómica argentina permaneció incambiada en sus aspectos centrales (régimen de convertibilidad cambiaria), pero debió realizarse el rescate de los bancos en dificultades. La política macroeconómica brasileña se modificó: se indujo un enfriamiento de la economía mediante la aplicación de una política monetario-crediticia restrictiva y se flexibilizó la política de tipo de cambio fijo al disponer el establecimiento de una banda de fluctuación y adoptar una política de deslizamiento cambiario no preanunciado.

Entre **1996 y 1998** se restableció el flujo de capitales hacia la región y las economías vecinas volvieron a expandirse. El crecimiento de ambas economías se extendió hasta el primer semestre de 1998, pero a partir de entonces se detuvo. La economía brasileña, que padecía fuertes desequilibrios macroeconómicos (déficit fiscal y externo y "atraso cambiario"), recibió el "efecto contagio" de la crisis desatada por la moratoria rusa. En estas condiciones, se verificó un "ataque especulativo" contra la moneda brasileña, que fue enfrentado, entre otras medidas, mediante una significativa alza de las tasas de interés internas. La elevación de las tasas de interés fue eficaz para frenar la "corrida" contra la moneda, pero introdujo nuevos y graves problemas en esa economía: frenó el crecimiento económico e indujo el alza del desequilibrio fiscal, mediante su efecto expansivo sobre los intereses de la deuda pública denominada en moneda local.

A comienzos de **1999** las dificultades para aprobar el ajuste fiscal que el gobierno brasileño había pactado meses atrás con el FMI y la moratoria de su deuda dispuesta por el gobierno del estado de Minas Gerais, determinaron un fuerte deterioro de las expectativas. Ello llevó a una agudización de la crisis de confianza que impulsó una intensa "corrida" contra la moneda nacional. En estas condiciones, al promediar el mes de enero el gobierno se vio obligado a abandonar la

³⁸ El apoyo financiero brindado a México fue especialmente cuantioso (47.500 millones de dólares) y estuvo integrado por recursos aportados por el FMI, el gobierno de los EE.UU. y por bancos privados. Para justificar la realización de una operación de esa envergadura, que incluso excedía los límites de la capacidad de préstamo del FMI, el presidente de esta institución Michel Camdessus sostuvo que la de México fue "la primer crisis global del siglo XXI", en la medida que, si bien se trató de una crisis originada en una economía emergente, al operar en un mundo altamente globalizado, había afectado la estabilidad de todo el sistema financiero internacional.

política de deslizamiento cambiario con banda de fluctuación y a dejar flotar el tipo de cambio. Debido a la complejidad de la situación política y económico-financiera y dado el debilitamiento del gobierno, la moneda se depreció significativamente en las semanas posteriores y las tasas de interés debieron ser fuertemente incrementadas para lograr la renovación de la deuda pública y la reducción de las presiones sobre el tipo de cambio.

Sin embargo, a partir de marzo de 1999, la situación de la economía brasileña tendió a mejorar. Los elementos que contribuyeron al cambio del cuadro de situación fueron: la renovación del acuerdo con el FMI, la reducción del riesgo de que el país cayera en cesación de pagos y la aprobación de todas las medidas de ajuste fiscal previstas en el plan de gobierno. Todo ello determinó un aumento de la credibilidad y llevó al restablecimiento del crédito externo e interno para el Estado y las empresas brasileñas.

En estas condiciones, el PBI de la economía brasileña creció levemente en 1999, estimulado por la mejora de los precios relativos de los bienes transables, y en 2000 creció a buen ritmo. Por otra parte, contrariamente a lo esperado por muchos analistas, la inflación minorista que siguió a la maxidevaluación fue muy reducida.³⁹ El comportamiento de los precios al consumo dejó en evidencia el débil impacto inflacionario de la devaluación en una economía que posee un bajo grado de dolarización (la actividad financiera doméstica se realiza en reales), que tiene un coeficiente de apertura externa reducido y que durante la primera fase del Plan Real había logrado dismantelar los mecanismos de indexación antes existentes.

La devaluación brasileña actuó sobre una **economía argentina** estancada y la empujó a la recesión. En 1999, se produjo una fuerte contracción de la actividad económica y en 2000 tuvo lugar una leve caída adicional. Ello se debió a la acción de varios efectos concurrentes: el “efecto directo Brasil”, de índole comercial, resultante de la caída de los precios en dólares en ese país que afectó a la baja el valor de las exportaciones argentinas hacia Brasil y el “efecto psicológico Brasil”, que al aumentar la percepción de riesgo cambiario argentino, afectó negativamente las expectativas de los agentes económicos e indujo una contracción del gasto de consumo y de inversión. La persistencia de la recesión argentina derivó también de la reducción de la afluencia de capital externo, del aumento del riesgo-país y de la caída de los precios internacionales de las materias primas agropecuarias.

4.3. La política económica

4.3.1. Lineamientos generales

A pesar del fuerte cuestionamiento realizado durante la campaña electoral de 1994 por el Partido Colorado a la política antiinflacionaria aplicada por la Administración Lacalle, el gobierno presidido por el Dr. Sanguinetti mantuvo durante el lapso 1995-1998 la política de estabilización sobre la base de un “ancla cambiaria” que venía ejecutándose desde principios de los noventa. No obstante, durante el bienio 1999-2000, si bien el régimen cambiario se mantuvo formalmente incambiado, la política cambiaria dejó de organizarse exclusivamente en torno al objetivo de reducir la inflación y comenzó a hacerlo también en torno al propósito de mejorar gradualmente la

³⁹ La devaluación nominal fue 52% en 1999 y 6,5% en 2000, pero la inflación fue sólo 8,9% en el primer año y 6% en el segundo.

competitividad externa. Para ello, dejó de reducirse el ritmo devaluatorio y se procuró inducir una baja gradual de los precios domésticos en dólares, a través del mantenimiento de una tasa de devaluación mayor que la inflación proyectada.

Algunos de los factores que pueden haber concurrido a explicar la **continuidad de la política antiinflacionaria** durante el cuatrienio 1995-1998 son los siguientes:

- razones de oportunidad. Dado que existía el temor de que una modificación de la política económica en medio del impacto del "efecto tequila" produjera un descontrol de la situación, la eventual modificación de la política cambiaria se pospuso y, luego, al mejorar las condiciones internacionales y regionales, no se realizó;
- razones de convicción. El equipo económico del nuevo gobierno habría rechazado la alternativa de acelerar el ritmo de devaluación por el riesgo de que ello derivara en un incremento de la inflación y/o afectara negativamente la estabilidad del sistema financiero. Según se entendía, la mejora gradual de la competitividad externa habría de alcanzarse a través del aumento de la productividad y mediante la reducción de la carga tributaria sobre el sector transable;
- razones de viabilidad económico-financiera. En el nuevo contexto regional posterior al Plan Real que había comenzado a implementarse en julio de 1994 (con Brasil caro en dólares, con baja inflación y creciendo a buen ritmo) la política cambiaria en ejecución resultaba sostenible;
- razones de viabilidad política. El gobierno del Dr. Sanguinetti, que no poseía mayorías propias en el Parlamento, debió construir una coalición con el partido saliente, lo cual puede haber contribuido a determinar la opción de política adoptada;
- razones de conveniencia política. Como demostraba la experiencia de los países vecinos, la obtención de una inflación reducida podía ser muy "rentable" políticamente.⁴⁰

En el inicio de su gestión el gobierno no realizó un acuerdo *stand-by* con el FMI, por lo que esa institución sólo realizó un monitoreo del programa económico ejecutado en 1995. No obstante, en marzo de 1996 el gobierno acordó con el FMI los términos de un acuerdo *stand-by* de carácter precautorio de 12 meses de duración. A su vencimiento, se firmó otro acuerdo similar de 21 meses de duración, que estuvo vigente hasta diciembre de 1998. En marzo de 1999, poco después de la devaluación brasileña, se estableció un nuevo acuerdo *stand-by* de carácter precautorio de 12 meses de duración. Finalmente, el 1° de abril de 2000 el gobierno del Dr. Batlle acordó un acuerdo *stand-by* de similar carácter con vigencia hasta fines de 2001.

4.3.2. Principales políticas

Como fue adelantado, la **política cambiaria** aplicada durante el período 1995-2000 fue formalmente la misma que venía implementando el gobierno anterior, aunque en los dos últimos años atenuó su propósito antiinflacionario y procuró inducir una gradual mejora de la competitividad externa. El ritmo de devaluación mensual se redujo en sucesivos movimientos de 2% a 0,6% y lo propio sucedió con la amplitud de la banda de fluctuación cambiaria.⁴¹

⁴⁰ Recuérdese al respecto que Fernando Henrique Cardoso fue electo presidente de Brasil a fines de 1994 luego de que comandara como ministro de Hacienda la exitosa aplicación de la primera fase del Plan Real de estabilización y que Carlos Menem habría de ser reelecto presidente de Argentina en mayo de 1995, en buena medida como consecuencia del éxito del Plan de Convertibilidad en materia de reducción de la inflación.

⁴¹ El ritmo de devaluación que había permanecido incambiado desde octubre de 1992 en 2% mensual se redujo dos veces en 1996 (en abril a 1,8% mensual y en setiembre a 1,4% mensual), tres veces en 1997 (en mayo se redujo a

Dada la opción realizada en materia de política cambiaria, la **política monetaria** adquirió nuevamente un carácter predominantemente pasivo, aunque el Banco Central operó para controlar la liquidez intramensual y estacional mediante el manejo de las tasas de interés de corto plazo, la realización de “operaciones de mercado de abierto” y la fijación de los coeficientes de encaje obligatorio.

La **política fiscal** estuvo caracterizada por la aplicación del ajuste fiscal implementado en 1995. Dicho ajuste fue similar al de 1990 en algunos aspectos y distinto en otros. Parecido en la oportunidad, primeros meses de actuación del nuevo gobierno, y en los instrumentos tributarios utilizados (impuestos que recaen sobre el consumo y sobre los perceptores de ingresos fijos). Distinto, porque fue más modesto cuantitativamente (aquel apuntaba a generar recursos por 5,4% del PBI y éste por 2,6% del mismo) y porque puso énfasis en la promoción de la competitividad de la producción nacional.

En relación con esto último importa señalar que el ajuste fiscal de 1990 afectó negativamente la competitividad al aumentar la carga tributaria que recaía sobre las empresas, las tarifas públicas y los aranceles de aduana, eliminar el régimen de devolución de impuestos indirectos a las exportaciones y suspender el régimen de prefinanciamiento de estas últimas. En contraste, **el ajuste fiscal de 1995** procuró disminuir la carga tributaria sobre las empresas del sector transable, mediante una "devaluación fiscal" que incluyó el abatimiento de los aportes patronales a la seguridad social en la industria manufacturera, la sustitución del IMESI por el IVA en la energía eléctrica y la ampliación de los regímenes de prefinanciamiento y de devolución de impuestos indirectos a las exportaciones. Por su parte, la reforma tributaria para el sector agropecuario, aprobada poco después, redujo la carga tributaria sobre la tierra (lo que benefició a los sectores “extensivos”) y la reemplazó por gravámenes que recaen sobre la enajenación de productos agropecuarios (Preve y Tambler, 1995).

Con posterioridad al ajuste fiscal de 1995, la política fiscal continuó procurando contener el crecimiento del gasto. Dicho objetivo no se alcanzó y el gasto público se incrementó con relación al PBI, aunque parte del crecimiento de los egresos fue consecuencia de la implementación de las reformas del Estado.⁴² Con el afán de frenar el crecimiento del gasto, entre 1996 y 1998 se envió al Parlamento una Rendición de Cuentas de "un sólo artículo" (esto es: sin incremento de gastos). Pese al incremento de los egresos, hasta 1998 el déficit fiscal tendió a reducirse, pues simultáneamente tenía lugar un pronunciado crecimiento de la recaudación tributaria. En contraste, desde 1999 las caídas de la actividad económica y de la recaudación tributaria, determinaron un pronunciado crecimiento del déficit fiscal.

En 2000 el nuevo gobierno presidido por el Dr. **Jorge Batlle** también empezó su gestión en medio de una situación fiscal adversa. Dados los compromisos asumidos durante la campaña electoral, el gobierno desechó la posibilidad de aumentar los impuestos, por lo que se pretendió

1,2% mensual, en agosto a 1% mensual y en noviembre a 0,8% mensual) y una vez en 1998 (a partir de abril de ese año la tasa de devaluación se ubicó en 0,6% mensual y la amplitud de la banda de fluctuación se redujo de 7% a 3%). En 1999 y en 2000 no se realizaron cambios.

⁴² Las reformas de la previsión social y administrativa del Estado determinaron desde 1997 un gasto adicional anual algo mayor a 1% del PBI.

reducir el déficit público mediante el abatimiento de los componentes del gasto que están bajo control más directo del gobierno (inversión del Gobierno Central y gastos de funcionamiento en todos los ámbitos de la administración). Paralelamente, se adoptaron algunas medidas para reducir la carga tributaria que recae sobre el sector agropecuario⁴³, negativamente afectado por la caída de los precios internacionales, la devaluación brasileña y la sequía de la primavera-verano de 1999/2000.

En lo que hace a la **política de ingresos** y, particularmente en el terreno de la política salarial hacia el sector privado, en este período se mantuvieron los principales lineamientos de la política desplegada por la Administración Lacalle. Esto es: el Estado sólo intervino en la determinación de las fórmulas de ajuste salarial en los sectores en los que regían precios "administrados" y en la industria de la construcción.

En relación con los salarios de los **funcionarios de la Administración Central** continuó la política de contención salarial aplicada por el anterior gobierno y siguió sin existir un ámbito de negociación. No obstante, se dispusieron algunas mejoras salariales localizadas para determinados grupos de funcionarios (policías, maestros y profesores de Enseñanza Secundaria).

Por otra parte, en cumplimiento de la ley que modificó los **plazos de ajustes** de salarios y tarifas públicas de acuerdo a la trayectoria de la inflación, desde 1998 los ajustes de los salarios de los funcionarios públicos, que hasta entonces se realizaban con frecuencia cuatrimestral, pasaron a realizarse semestralmente. A partir de 2000, en la medida en que la inflación volvió a caer en 1999, comenzaron a efectuarse anualmente.⁴⁴ Dados los mecanismos establecidos en la Constitución, que ligan la oportunidad de los reajustes de las pasividades a la de los salarios de los funcionarios de la Administración Central, la frecuencia de los reajustes de las jubilaciones pasó a ser la misma que la de los salarios de los funcionarios del gobierno.

En la mayor parte de las empresas públicas y en la banca oficial se renovaron los **acuerdos salariales de larga duración** (por lo general dos años) que se habían pactado en la anterior administración. En el gobierno departamental de Montevideo continuó vigente el acuerdo salarial establecido en 1990 que establecía ajustes salariales cuatrimestrales por el 100% de la inflación pasada, aunque en 2000 los ajustes comenzaron a realizarse con frecuencia semestral. Paralelamente, varios gobiernos departamentales del Interior adoptaron mecanismos de ajustes salariales sobre la base de la inflación pasada.

En materia de **política financiera**, se adoptaron diversas medidas tendientes a estimular la formación de un mercado de capitales nacional. Entre ellas sobresalen: la sanción de la ley de

⁴³ Dichas medidas fueron: la reducción de 25% de la Contribución Inmobiliaria Rural, compensada por la realización de transferencias del Gobierno Central a los gobiernos departamentales, la exoneración de los aportes patronales a la Seguridad Social y la reducción de las tasas del IMEBA para los distintos productos agropecuarios (en el caso de la lana, esa tasa se redujo a cero).

⁴⁴ La ley 16.903 del 31 de diciembre de 1997 estableció que los salarios públicos, las tarifas públicas y las cuotas de los créditos del BHU deben ajustarse con una periodicidad variable de acuerdo a la evolución previa de la inflación. De modo tal que, si la inflación anterior al ejercicio financiero de que se trate fuera mayor a 23% anual corresponde que los ajustes se realicen cada 3 o 4 meses; si la inflación se ubicara entre 10 y 23% los ajustes deben realizarse cada 4 a 6 meses y si la inflación previa fuera menor a 10% los ajustes deben realizarse cada 6 a 12 meses.

Reforma de la Seguridad Social (1995), que creó las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs) –instituciones que con el correr del tiempo se convirtieron en los inversores institucionales de mayor significación en el incipiente mercado de capitales nacional–, las leyes de Mercados de Valores y Obligaciones Negociables (1996), de Fondos de Inversión (1996) y de Securitización (1999).⁴⁵ A la vez, se dieron pasos tímidos hacia la adopción de un esquema de “banca múltiple”: se autorizó a los bancos a adquirir Obligaciones Negociables y a financiar la construcción de viviendas mediante la hipoteca de la futura edificación (ley de Préstamos Hipotecarios de 1996) (Antía, 1996).

Además, se continuó fortaleciendo al **Banco Central** en su función de contralor del sistema financiero y se sancionó su Carta Orgánica. En ejercicio de esas facultades y con el propósito de dotar de mayor solidez al sistema bancario, en setiembre de 1998 el Banco Central dispuso la aplicación de una política restrictiva en materia de otorgamiento de créditos al consumo y más exigente en materia de realización de provisiones y de capitalización de las instituciones. Por último, ante el fracaso de la privatización del Banco de Pan de Azúcar, dispuesto en la Administración Lacalle, el Banco Central lo intervino en 1996. Con posterioridad, ante los serios problemas de liquidez que por entonces enfrentaba el Banco de Crédito, la autoridad monetaria resolvió intervenirlo en setiembre de 1998. Poco después (diciembre de 1998), el gobierno resolvió, por un lado, que el Banco de Crédito absorbiera al Banco de Pan de Azúcar y, por otro, creó una nueva sociedad de propiedad mixta (51% propiedad de la Corporación para el Desarrollo y 49% del grupo Moon, antiguo propietario del Banco de Crédito) que se hizo cargo del control de la nueva institución. La nueva sociedad realizó un cuantioso aporte de capital (52 millones de dólares), tendiente a capitalizar al banco.⁴⁶

Finalmente, en 1999 la caída de la rentabilidad del sector agropecuario, resultante de la reducción de los precios internacionales, de la persistencia de los antiguos problemas de competitividad, agravados por la devaluación brasileña, y de los efectos de la sequía de 1999/2000, determinaron la acumulación de problemas para el servicio de la deuda bancaria. En estas condiciones, el BROU, principal acreedor del sector agropecuario, comenzó a conceder alternativas de **refinanciación** (“reperfilamientos”) que se negociaban “caso a caso” entre las partes. Ante la persistencia de los problemas de liquidez en el sector, en 2000 se sancionó una ley que habilitaba a los deudores agropecuarios del BROU a refinanciar sus pasivos a 15 ó 20 años de plazo con la modalidad de “bono cupón cero”. No obstante, esta alternativa de refinanciación, que obligaba a los deudores a desembolsar un monto de dinero importante para adquirir el “bono cupón cero” que operaba como garantía, también fracasó. Por lo cual, el período bajo análisis concluyó con una problemática de endeudamiento agropecuario irresuelta.

En el nuevo contexto generado por la puesta en marcha de la fase de transición hacia la Unión Aduanera, las modificaciones a la **política comercial** fueron las resultantes de los acuerdos del MERCOSUR y, en consecuencia, son analizadas más adelante al considerar la política de integración regional.

⁴⁵ La ley 17.202 de "Fondos de Inversión y Securitización de activos" genera condiciones propicias para la emisión de activos financieros “securitizados”, esto es, respaldados en otros activos existentes de bajo riesgo (activos subyacentes).

⁴⁶ El aporte de capital se compuso de 27 millones de dólares de aporte del Grupo Moon y 25 millones de dólares de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

En materia de **políticas de promoción sectorial**, destaca la reformulación del régimen de fomento de las inversiones en el sector turismo (1995), la implementación de programas de promoción inversiones agropecuarias y agroindustriales y la sanción de la nueva ley de Promoción de Inversiones (1998). Respecto a lo primero, el decreto 291/95 amplió el alcance del concepto de “complejo turístico” definido en el decreto de 1991, habilitando el otorgamiento de los beneficios previstos en el régimen de promoción a “otros emprendimientos y proyectos que por sus características e importancia, determinen un significativo aporte para la captación de la demanda turística”. En sentido contrario, el mencionado decreto excluyó el componente equipamiento de los beneficios tributarios.

En lo que hace a la promoción de inversiones agropecuarias y agroindustriales destaca el programa de reconversión de la vitivinicultura (INAVI-PREDEG) que proveyó subsidios para el arranquio de los viejos viñedos y la implantación de las nuevas variedades, así como para la inversión en infraestructura y en equipamiento en las bodegas. Otro mecanismo de fomento de inversiones fue el establecido en el Programa de Desarrollo de Recursos Naturales y de Desarrollo del Riego (PRENADER), que otorgó subsidios y financiamiento para la realización de obras de riego. Finalmente, el Programa de Desarrollo Granjero (PREDEG), otorgó asistencia técnica y subsidios para la implantación de frutales y el desarrollo de otras producciones de granja (apicultura, horticultura, etc.)

La nueva **ley de Promoción de Inversiones**,⁴⁷ por su parte, estableció la igualdad en el tratamiento de los inversores nacionales y extranjeros y retomó (y amplió) el régimen de incentivos previsto en la ley de Promoción Industrial de 1974.⁴⁸ La ampliación de los beneficios se realizó en tres direcciones: por un lado, se creó un mecanismo que permite el acceso automático a ciertas exoneraciones tributarias; por otro lado, se estableció un sistema de estímulos especiales a los “megaproyectos” (los mayores de 50 millones de dólares) y, finalmente, se estableció la posibilidad de que otros sectores productivos, además del industrial, se acogieran a los beneficios que provee la ley.⁴⁹ Por otra parte, la ley y sus decretos reglamentarios establecieron que en todo lo atinente a la implementación de los beneficios previstos en la ley de Promoción de Inversiones y en los regímenes de promoción turística, el Poder Ejecutivo actuará con el asesoramiento de una Comisión de Aplicación (COMAP), integrada por delegados de los distintos ministerios y/o dependencias públicas involucrados.

En materia de **reformas estructurales e institucionales**, en 1995 se aprobó y en 1996 se

⁴⁷ Se trata de la ley 16.906 del 7 de enero de 1998 y de los decretos reglamentarios 59/98 y 92/98.

⁴⁸ Los principales beneficios previstos en la ley de Promoción Industrial de 1974, y retomados en la ley de 1998, eran: la exoneración parcial del IRIC hasta el monto de la inversión financiada con recursos propios (“autocanalización del ahorro”), la exoneración durante un período de 3 a 5 años del impuesto al patrimonio sobre los bienes de activo fijo incorporados y la exoneración de los aranceles de aduana, IVA e IMESI de los bienes de activo fijo importados que formen parte del proyecto de inversión y sean declarados “no competitivos con la industria nacional”. Se ha estimado que las inversiones canalizadas por ese régimen significaron 1/3 de las inversiones de la industria en el período 1974-1983 (Patrón, 1988) y se supone que durante el período de vigencia de la nueva ley la incidencia de los proyectos promovidos en la inversión total habría sido similar a la registrada en el período antes referido.

⁴⁹ En los hechos, ello significó la posibilidad de que accedieran a los beneficios del régimen, los proyectos de inversión declarados elegibles de los sectores: agropecuario, de servicios al agro y a la industria y los “megaproyectos”.

puso en marcha la reforma de la Seguridad Social. Dicha reforma, definió un nuevo sistema previsional de carácter mixto, que combina elementos propios del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional (o reparto) con el de ahorro individual obligatorio y parcialmente voluntario (capitalización). El viejo sistema de reparto conserva el total de los aportes de los trabajadores que permanecen en el mismo, los aportes patronales, una parte de las contribuciones de los trabajadores que se incorporan al régimen de capitalización y los tributos afectados a financiar el régimen. La parte de los aportes personales de los trabajadores activos que se integran al sistema de capitalización, se constituye en un Fondo de Ahorro Previsional (FAP) que es administrado por una entidad especializada (AFAP). Los trabajadores que se integran al sistema de capitalización obtendrán al retirarse en el marco del nuevo sistema dos jubilaciones: una básica, provista por el Banco de Previsión Social (BPS) y otra que deriva de la capitalización de los aportes realizados al FAP, menos los costos de administración y de seguros.

Simultáneamente, el **nuevo sistema jubilatorio** creó el registro de la historia laboral que computa el tiempo de servicio y los aportes realizados por los afiliados activos y estableció nuevas normas que ligan el monto de la pasividad a ser provista por el BPS a la cuantía de los aportes realizados durante un largo período de la vida laboral (promedio actualizado de los salarios percibidos en los últimos 10 años de trabajo más 5% o promedio de los mejores 20 años) y fijó requisitos más exigentes para acceder a la jubilación.⁵⁰ A su vez, se modificó la fórmula de cálculo de la jubilación (tasa de reemplazo) de modo de estimular la permanencia en actividad de los trabajadores.⁵¹

En los primeros años de vigencia la adhesión al nuevo régimen de capitalización fue mayor que la esperada por el gobierno.⁵² Importa señalar que la mayor parte de las afiliaciones al nuevo sistema fue de carácter voluntario, pues sólo parte de los trabajadores estaban obligados a adherirse al mismo.⁵³ Parte del éxito del nuevo sistema derivó del hecho de que quienes voluntariamente resolvieron afiliarse recibieron el estímulo de una bonificación.⁵⁴

En el corto plazo la aplicación de la reforma aumentó (y aumentará) el desequilibrio del sistema de seguridad social (en aproximadamente 1% del PBI anual), pero el gobierno espera que a mediano y largo plazo tenga efectos fiscales positivos por su impacto sobre la recaudación (como consecuencia del desestímulo a la evasión que resultaría de la “oposición de intereses” que se crea entre el empleado y el empleador) y por la reducción de egresos que resultaría del incremento de las exigencias para constituir causal jubilatoria (aumento de la edad de retiro de las mujeres, cambio en la forma de cálculo del sueldo básico jubilatorio y modificación de la tasa de reemplazo). Se espera,

⁵⁰ La edad mínima de la mujer para constituir causal jubilatoria común se extendió gradualmente de 55 a 60 años y se amplió de 30 a 35 años el mínimo de años de trabajo necesario para constituir causal jubilatoria.

⁵¹ El sistema establece una jubilación por causal común (60 años de edad y 35 años de servicio) en la que la jubilación alcanza a 50% del sueldo básico jubilatorio, dicho monto crece de año en año hasta alcanzar un máximo de 82,5% cuando el trabajador alcanza 70 años de edad.

⁵² A diciembre de 2000 el número de afiliados a las AFAP's superaba levemente las 577.000 personas, lo que significaba algo más de la mitad del total del empleo urbano, que, por entonces, rondaba 1,2 millones de personas.

⁵³ Estaban obligados a integrarse al nuevo sistema los trabajadores menores de 40 años con salarios superiores a aproximadamente 770 dólares mensuales a mayo de 1996 y los trabajadores que comenzaban su actividad luego de la reforma.

⁵⁴ Los trabajadores con ingresos mensuales equivalentes a entre 650 y 770 dólares de mayo de 1996, que optaron voluntariamente por adherirse al nuevo sistema, se beneficiaron de una bonificación de 50% en la cuota parte de los aportes realizados al BPS, lo que redundará en una jubilación mayor en relación con el aporte realizado.

asimismo, que a mediano y largo plazo la reforma también tenga efectos positivos sobre la tasa de ahorro privado y global de la economía e impulse el desarrollo de un mercado de capitales nacional.

Por otra parte, se aplicó una **reforma administrativa del Estado** tendiente a mejorar la gestión del mismo. Para ello se estimuló el retiro voluntario de los funcionarios públicos declarados "excedentarios", se dispuso una fuerte reducción del número de unidades ejecutoras y se procuró mejorar las remuneraciones de los funcionarios más eficientes mediante las economías generadas por la reducción de la plantilla. Con el propósito de reducir el empleo y el gasto público, la Ley de Presupuesto 1995-1999 dispuso la prohibición del ingreso de nuevos funcionarios públicos por diez años, salvo en los gobiernos departamentales y en la educación.

Además, en 1994 se dispuso la **desmonopolización** de la producción de alcoholes, antes constreñida al ámbito de la empresa pública de combustibles (ANCAP), en 1996 se le dio estatus de empresa pública a la Administración Nacional de Correos, antes dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, y en 1997 se sancionó la nueva ley de marco regulatorio del sector eléctrico que abrió la posibilidad de que el sector privado invirtiera en la generación de energía eléctrica y de que los consumidores finales adquirieran energía a los generadores privados y/o importaran energía usando las redes de transmisión de UTE.⁵⁵

Por otra parte, como se adelantó, luego de casi 30 años de existencia, en marzo de 1995 se sancionó la **Carta Orgánica del Banco Central** (ley 16.696). En la misma, se establecieron las finalidades de la institución,⁵⁶ se le fijaron límites precisos para la provisión de asistencia financiera al gobierno y a las instituciones bancarias y se creó la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera, a la que se le proporcionó una amplia autonomía técnica y operativa para desempeñar sus funciones de contralor.

En **2000**, con la asunción del gobierno de Batlle, tomaron nuevo impulso las reformas institucionales. Así, se dispuso la autorización para constituir una empresa de propiedad mixta para la explotación de la Terminal de Contenedores del Puerto de Montevideo; se autorizó el arrendamiento de las vías férreas a empresas privadas que operen en el sector de cargas; se redujo el número de integrantes de los directorios de varios entes autónomos, se liberalizó la importación de gas y se dispuso la desregulación de diversas actividades que se realizan en el ámbito del sector privado.⁵⁷

Por último, la Ley de Presupuesto 2000-2004 estableció varias modificaciones que entrarían en vigencia a partir de 2001. Entre ellas sobresalen:

- la reforma de la Carta Orgánica de ANTEL, que habilita su **asociación con empresas privadas** y desmonopoliza los servicios de telecomunicaciones, a excepción de la telefonía

⁵⁵ Se trata de la ley 16.832 del 17 de junio de 1997 y de su decreto reglamentario 22/99. Dicha ley creó, además, la Administradora del Mercado Eléctrico, que operará el despacho nacional de carga y la Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica, encargada de la regulación general de las actividades del sector eléctrico.

⁵⁶ Las finalidades del Banco Central serán: velar por la estabilidad de la moneda nacional, asegurar el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, mantener un nivel adecuado de reservas internacionales y promover y mantener la solidez, la solvencia y el funcionamiento adecuados del sistema financiero nacional.

⁵⁷ Se trata de la desregulación de actividades tales como: farmacias, educación, hotelería, agencias de viajes, TV satelital, hotelería, arrendamiento de vehículos, etc. Así como la derogación de diversas normas que afectaban al comercio exterior de diversos bienes y servicios (Instituto de Economía, 2001).

básica, la autorización para que ANTEL venda al sector privado hasta el 40% del paquete accionario de ANCEL, la creación de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones;

- la derogación del monopolio de ANCAP para importar y vender asfalto y derivados, y la del monopolio del Banco de Seguros del Estado en la provisión de servicios a organismos públicos (de modo tal que sólo subsistió el monopolio en lo relativo a la cobertura de los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades) y
- la habilitación al Ministerio de Salud Pública a conceder la gestión de las unidades hospitalarias del Interior del país a empresas privadas (Instituto de Economía, 2001)

4.3.3. La política de integración regional

En este período, tal cual se había establecido en el Protocolo de Ouro Preto, se fueron reduciendo los aranceles intrazona y desde el 1° de enero de 2000 quedó formalmente sin efecto el “régimen de adecuación”, que había establecido excepciones al arancel cero dentro del MERCOSUR, aunque no se alcanzaron los acuerdos sectoriales previstos en los ámbitos automotriz y azucarero. Por otra parte, el MERCOSUR realizó acuerdos de libre comercio con Chile (1996) y Bolivia (1997) y comenzó las negociaciones con la Unión Europea (1995) y el ALCA (1998). A su vez, ante la imposibilidad de acordar conjuntamente un acuerdo con México, los países del MERCOSUR, excepto Brasil, negociaron acuerdos bilaterales con ese país (Uruguay acordó el suyo en 1998). Importa señalar que a iniciativa de Argentina y Brasil, desde el 1° de enero de 1998 el MERCOSUR incrementó en tres puntos porcentuales el Arancel Externo Común vigente desde 1995, por un período de hasta tres años.

Desde 1999, como consecuencia de la devaluación brasileña y la consecuente agudización de la recesión en Argentina, se impusieron barreras no arancelarias (aplicación de mecanismos *antidumping* y acuerdos “voluntarios” de limitación del comercio entre los sectores privados) y se incrementó la disputa por la localización de inversiones entre los dos principales países. En este marco, se produjo un **deterioro en la relación** entre los socios del MERCOSUR, persistió la falta de entendimiento en materia de regímenes automotriz y azucarero y se verificó un firme rechazo brasileño a la idea de promover la dolarización en el ámbito subregional planteada por el gobierno de Menem. En este cuadro de debilitamiento de los compromisos asumidos en la Unión Aduanera, algunos productos uruguayos también debieron enfrentar barreras no arancelarias en los países vecinos (lácteos y arroz en Brasil y bicicletas en Argentina).

Al promediar 2000, mejoró el clima de negociación y en el marco de una reunión de presidentes realizada en Buenos Aires se acordó el “**relanzamiento del MERCOSUR**”. De acuerdo a lo allí dispuesto los países miembro se comprometieron a: procurar el establecimiento de metas macroeconómicas comunes, no imponer medidas que entorpecieran el comercio recíproco, establecer disciplinas comunes en materia de incentivos a las inversiones y negociar conjuntamente con terceros países o con otros bloques. En diciembre de 2000 se establecieron las metas comunes que habrían de perseguir los países en materia macroeconómica.⁵⁸

⁵⁸ Las metas macroeconómicas de convergencia del MERCOSUR son las siguientes: déficit fiscal máximo 3,5% del PBI en 2002-2003; deuda pública neta 40% en 2010 (promedio de 3 años) e inflación subyacente máximo 5% anual en 2002-2005 y 4% anual desde 2006. Cualquier desvío debe ser corregido hacia el fin del año siguiente.

En ese marco se acordó la posibilidad de preservar hasta el 1° de enero de 2006 la vigencia de los regímenes aduaneros especiales de importación. En el caso de Uruguay, ello resultó especialmente relevante en lo que tiene relación con el **régimen de admisión temporaria** (que desgrava la importación de insumos procedentes de fuera de la región para su transformación y ulterior exportación), pues la vigencia de ese régimen mejora la competitividad de los productos nacionales que usan intensamente materias primas importadas de la extrarregión.

4.4. Evolución de la economía

En el sexenio 1995-2000 pueden identificarse tres subperíodos: una breve etapa recesiva en 1995, una etapa expansiva en 1996-1998 y un nuevo período recesivo en 1999-2000

4.4.1. La recesión de 1995

En 1995 el ajuste fiscal y la crisis regional empujaron a la economía a la recesión. En estas condiciones, el PBI se redujo 1,4% y el desempleo se incrementó. Los sectores productivos en los que se verificaron las mayores caídas de actividad fueron: comercio, restaurantes y hoteles y construcción, que habían sido los de mayor expansión en los años previos.

La inflación continuó cayendo, mientras que el salario real, el ingreso de los hogares y la pasividad media real se redujeron, afectados por la recesión y por el ajuste fiscal. La caída del gasto doméstico (consumo e inversión) hizo posible el abatimiento del déficit en cuenta corriente. El déficit fiscal se redujo, como consecuencia del aumento de la carga tributaria y del alza real de los precios de los bienes y servicios públicos que producen las empresas del Estado.

4.4.2. La reactivación de 1996-1998

La economía uruguaya **volvió a crecer** a buen ritmo en 1996-1998 (5% a.a.), lo hizo impulsada por la demanda interna que creció 6,5% a.a. y por las exportaciones que crecieron 7,7% a.a.. En la demanda interna destaca el crecimiento de la inversión fija (9,4% a.a.). Entre las exportaciones sobresale el dinamismo de las destinadas al MERCOSUR, particularmente a Argentina. El crecimiento de las exportaciones en dólares corrientes fue estimulado por la persistencia de precios de exportación favorables en el ámbito regional. El desempleo se redujo levemente, la inflación continuó cayendo y se verificó una marcada convergencia entre las tasas de inflación y de devaluación. Todo ello en el marco de una leve reducción del desequilibrio fiscal y de un moderado incremento del déficit en cuenta corriente del sector externo.

En lo **financiero**, se verificó cierto impacto negativo por el aumento del “riesgo-región”, pero luego de un período de inestabilidad “las aguas volvieron a su cauce”. Además, la obtención en junio de 1997 de la calificación “*investment grade*” redujo el costo del financiamiento externo del Estado. Por otra parte, los depósitos de no residentes en el sistema bancario local continuaron creciendo a buen ritmo.

4.4.3. La recesión de 1999-2000

La **devaluación brasileña** de comienzos de 1999 impactó negativamente sobre la

economía uruguaya, altamente dependiente de la región. Los efectos comerciales negativos se manifestaron a través de diversos canales. En primer lugar, la pérdida de competitividad de los productos uruguayos en Brasil afectó negativamente las exportaciones hacia ese país. En segundo lugar, las exportaciones también se vieron perjudicadas por la caída de la actividad económica en Argentina. Además, la reducción de los precios de los productos de origen brasileño, provocó el aumento del volumen del comercio no registrado de bienes brasileños a través de la frontera, lo que se tradujo en una reducción de la producción doméstica. Por otra parte, como se adelantó, las exportaciones de diversos productos (lácteos y arroz, entre las destinadas a Brasil, y bicicletas, entre las destinadas a Argentina) debieron enfrentar barreras no arancelarias. Adicionalmente, en el clima que siguió a la devaluación brasileña, no se pudo arribar a la firma del acuerdo automotriz del MERCOSUR, lo que perjudicó a las exportaciones de automóviles y autopartes.

Importa señalar que la prolongación de la **recesión y la incertidumbre en Argentina**, afectaron negativamente las expectativas de los agentes nacionales con respecto a la futura evolución de algunas variables macroeconómicas clave. De modo que, al acentuarse la inseguridad acerca del futuro a corto y mediano plazo del régimen de convertibilidad cambiaria en el país vecino, se generaron dudas sobre la propia continuidad de la política cambiaria en nuestro país. Si bien el aumento de la percepción de riesgo cambiario tuvo impactos limitados sobre los mercados de cambios y de dinero nacionales, ello redujo el gasto doméstico, y, particularmente, la inversión y el consumo durable. Además, la producción agropecuaria y agroindustrial recibió el impacto negativo de la sequía de la primavera/verano 1999/2000. Finalmente, en octubre de 2000 apareció un foco de aftosa en Artigas, pero sus efectos no fueron de entidad pues en esa oportunidad la epidemia pudo aislarse y controlarse.⁵⁹

El **PBI uruguayo** se contrajo poco más de 4% en el bienio, pero la caída del Ingreso Bruto Nacional (IBN) fue mayor (6,9%), como consecuencia del deterioro de los términos del intercambio. Se observó una significativa reducción de la demanda externa en 1999 y una recuperación parcial en 2000. La demanda interna cayó moderadamente en los dos años. La caída de la inversión fija fue especialmente pronunciada y la del consumo fue más moderada. Las mayores caídas de la producción se verificaron en los sectores: industria manufacturera, agropecuario y comercio, restaurantes y hoteles. La actividad de la construcción continuó expandiéndose en 1999 (año electoral), pero se contrajo pronunciadamente en 2000. La tasa de empleo de todo el país experimentó un significativo descenso, debido a la caída de la actividad económica, especialmente por lo que hace a la contracción de la actividad de sectores intensivos en empleo como el comercio y la industria. La tasa de desempleo trepó a 11,3% en 1999 y a 13,6% en 2000.

La **inflación** mantuvo en 1999 su tendencia a descender gradualmente y se aceleró levemente en 2000. Dado que la pauta devaluatoria se mantuvo inmodificada, en el bienio 1999-2000 la devaluación fue mayor que el IPC, por lo que se registró una apreciable deflación en dólares.

El **salario y la pasividad media reales** se incrementaron levemente en 1999 (mientras continuó el descenso de la inflación), pero cayeron también levemente en 2000 (cuando la inflación se aceleró). El ingreso medio real de los hogares del país urbano permaneció incambiado en

⁵⁹ Como es sabido, en abril de 2001, se verificó un nuevo empuje de esa enfermedad que se extendió por todo el país y determinó la necesidad de vacunar a todo el rodeo, con la consiguiente pérdida de la condición de país “libre de aftosa sin vacunación”.

1999, pero se redujo pronunciadamente en 2000.

La **competitividad** de los productos uruguayos con los principales socios comerciales se redujo pronunciadamente en 1999 y se recuperó mínimamente en 2000. El incremento del déficit en el comercio exterior de bienes, el aumento de los pagos netos a factores y la reducción del superávit turístico determinaron el incremento del desequilibrio en cuenta corriente en el bienio.

Por último, el **déficit consolidado del Estado** uruguayo aumentó sensiblemente y representó 4% del PBI en 1999 y en 2000. Ello se debió al aumento del desequilibrio del Gobierno Central, que a su vez derivó de la significativa caída de los ingresos y de un moderado aumento de los egresos.

4.4.4. Una visión de conjunto del sexenio 1995-2000

Vistos en conjunto, los resultados obtenidos a nivel agregado en este período fueron mediocres y resultaron inferiores a los observados en los otros dos períodos considerados en este documento, salvo en lo que hace a la inflación que por primera vez en cuatro décadas fue menor a 10% anual. La **oferta y demanda finales** crecieron 2,1% a.a., el PBI se incrementó 1,5% a.a. y las importaciones 3,5% a.a.. Se observó un crecimiento de 1,9% a.a. de la demanda interna y de 2,8% a.a. de las exportaciones de bienes y servicios. El consumo creció levemente y la inversión bruta interna permaneció virtualmente estancada (Cuadro 2).

A diferencia de lo sucedido en los otros dos períodos analizados, en los que el **Ingreso Bruto Nacional** había crecido más aceleradamente que el PBI, en 1995-2000 ambos lo hicieron al mismo ritmo. Entre los sectores productivos cayó la actividad de la industria manufacturera, de la construcción y del agregado comercio, restaurantes y hoteles; mientras que el sector agropecuario tuvo un mínimo crecimiento. Los sectores que lograron un crecimiento apreciable en el sexenio, pese a la recesión de 1999-2000, fueron: electricidad, gas y agua, transporte y comunicaciones y establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a las empresas. Destaca el ritmo de crecimiento verificado en la productividad aparente del trabajo en la industria manufacturera (8,2% a.a.), aunque, como sucedió con anterioridad, ello resultó en parte de la extensión de los procesos de tercerización y subcontratación. En contraste, la productividad aparente del trabajo urbano creció sólo levemente (Cuadro 3). Finalmente, en el sector agropecuario se observan resultados encontrados: crecieron los rendimientos por hectárea en carne vacuna, leche y arroz y se redujeron los correspondientes a carne ovina y lana.

El **desempleo medio** creció significativamente y en promedio se ubicó en 11,7%, valor más elevado que en los otros dos subperíodos considerados. Si bien la tasa de empleo cayó mínimamente, la tasa de actividad tuvo un incremento significativo, que en parte corresponde asociar al incremento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo (Cuadro 9).

El **salario medio real** permaneció estancado, pues si bien se verificó un leve crecimiento del salario público, tuvo lugar una pequeña contracción del privado. La pasividad media real continuó creciendo, aunque lo hizo a ritmos menores que los observados durante las dos administraciones precedentes. El ingreso medio real de los hogares se redujo en cinco de los seis años considerados. En 1998 tuvo un crecimiento notable, que en buena medida corresponde atribuir

a los cambios metodológicos introducidos ese año en la Encuesta de Hogares.⁶⁰ La distribución del ingreso y el número de personas pobres mostraron un leve incremento en promedio respecto a los valores del quinquenio anterior, aunque en 1999 -2000, como consecuencia de la recesión, ese aumento fue más significativo (Cuadro 9).

La **inflación** cayó significativamente y desde 1998 se ubicó por debajo de 10% anual. La devaluación se redujo hasta 1998 y desde entonces permaneció aproximadamente en 7,4% anual. Dada la creciente convergencia entre inflación y devaluación, el crecimiento medio de los precios en dólares fue sensiblemente inferior al verificado en los dos subperíodos anteriores e, incluso, en los dos últimos años tuvo lugar una apreciable reducción de los precios y salarios en dólares. A pesar de ello, habida cuenta de la reducción de los precios en dólares en Brasil y en Europa, se deterioró significativamente el tipo de cambio real relevante para Uruguay (canasta de 9 países) (Cuadro 10).

En el **sector externo**, las exportaciones de bienes y servicios medidas en dólares corrientes crecieron a menor ritmo que las importaciones, con el consecuente deterioro de los balances comercial y en cuenta corriente. A pesar de ello, la cuantiosa afluencia de capitales del exterior hizo posible que se verificara una voluminosa transferencia neta de recursos desde el Resto del Mundo a Uruguay, lo que determinó que la balanza de pagos alcanzara un resultado positivo. A su vez, el ingreso de capitales derivó del incremento del endeudamiento externo de los sectores público y privado, comportamiento que fue facilitado por la obtención de la calificación de riesgo soberano *investment grade* en 1997, y del fuerte impulso que, como se verá más adelante, tuvo en este período la inversión extranjera directa (Cuadro 5).

El incremento del gasto público y la pronunciada caída de los ingresos fiscales en el bienio 1999-2000, determinaron el crecimiento del **déficit fiscal** medio del sexenio como porcentaje del PBI. En ese marco, hacia el fin del período se verificó un incremento importante en el *ratio* deuda pública/PBI. No obstante, dado que ese *ratio* era relativamente bajo hasta 1998, se mantuvo en niveles inferiores a los observados en la segunda mitad de la década de los ochenta (Cuadro 11).

Los **depósitos bancarios** crecieron aceleradamente en términos reales (9,5% a.a.), impulsados por el crecimiento de los denominados en moneda extranjera, particularmente de los realizados por no residentes (aunque también influyó la transformación de varias instituciones *off-shore* en bancos comerciales). El crédito del sector bancario al sector privado, creció también aceleradamente (9,1% a.a.), pese a la desaceleración operada en el último bienio. Como fue señalado, ya hacia 1999 se había configurado una nueva problemática de extendido incumplimiento de las obligaciones de los deudores del sector agropecuario con los bancos, particularmente con el BROU. Por lo demás, continuó incrementándose el grado de dolarización de los créditos al sector privado. Las tasas de interés reales crecieron en promedio, pese a su reducción al final del período, pues las tasas nominales se redujeron más lentamente que la inflación (Cuadro 13).

5. La política económica nacional en 1985-2000

⁶⁰ En 1998 el INE modificó el marco muestral y la cobertura de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de modo de adaptarlas a las nuevas realidades demográficas que evidenció el Censo de Población de 1996. Ello determina un quiebre en los datos de la ECH que impide comparar los datos de 1998-2000 con los correspondientes a períodos precedentes.

En este apartado se analizan las políticas económicas aplicadas por los gobiernos que actuaron entre 1985 y 2000, procurando identificar sus rasgos centrales y, cuando corresponda, señalar sus diferencias. En primer lugar, se hace una breve referencia a los lineamientos generales y luego se repasan las principales políticas.

5.1. Lineamientos generales

La política económica de corto plazo del **primer gobierno democrático** posterior a la dictadura no introdujo cambios de entidad con relación a la que venía aplicando el gobierno anterior desde fines de 1982. Como se comentó, el gobierno del Dr. Sanguinetti procuró evitar la agudización de los desequilibrios macroeconómicos y alcanzar cierta reactivación de la economía. En materia de política de ingresos sí se introdujeron variantes, pues se promovió la realización de negociaciones tripartitas en el marco de los Consejos de Salarios (trabajadores, empresarios y gobiernos) para la fijación de las retribuciones del sector privado.

Por otra parte, durante ese quinquenio no se concretaron reformas estructurales e institucionales de importancia y se pusieron en marcha algunos regímenes de promoción sectorial tendientes a promover la inversión en determinadas actividades o sectores (zonas francas, hotelería y forestación).

Las políticas económicas de corto plazo de la **década de 1990** estuvieron signadas por la aplicación de un plan de estabilización de precios de “ancla cambiaria”, que operó muy lentamente sobre la inflación, al punto de que recién al cabo de ocho años la misma se ubicó por debajo de 10% anual. Asimismo, en esta década se iniciaron importantes reformas estructurales e institucionales.

Uruguay se destaca en el ámbito latinoamericano por el carácter gradual y moderado con el que en los noventa, se pusieron en práctica las reformas estructurales propias del “**Consenso de Washington**”.⁶¹ En efecto, la apertura comercial, que se inició gradualmente en los setenta, se profundizó a lo largo de los noventa y privilegió la apertura regional (MERCOSUR); la reforma del Estado avanzó lentamente, casi sin recurrir a las privatizaciones y de la mano del crecimiento del gasto público (particularmente del gasto social); la reforma laboral fue parcial (desde 1991 el Estado se retiró gradualmente de la negociación salarial en el sector privado y se habilitó una flexibilización laboral parcial *de facto*); y la reforma previsional creó un sistema de carácter mixto. La reforma financiera realizada en los setenta supuso una amplia liberalización y apertura en este campo que fue refrendada por los gobiernos posteriores. Asimismo, la reforma tributaria –entendida como la eliminación de los impuestos distorsionantes y la búsqueda de la neutralidad impositiva, que lleva a concentrar la recaudación en el impuesto al valor agregado– también se llevó a cabo en los setenta, aunque en los ochenta y noventa se revirtió parcialmente, pues las urgencias fiscales determinaron la imposición de varios nuevos tributos y el aumento de las tasas de los ya existentes.

⁶¹ Un reciente trabajo del BID construyó un índice de políticas de reforma estructural, basándose en el grado de avance de las reformas en los ámbitos comercial, tributario, financiero, laboral y de privatizaciones. Según el valor de ese índice, los 18 países latinoamericanos estudiados se clasificaron en 1985 y en 1995 en cuatro grupos: reformadores tempranos, reformadores recientes, reformadores graduales y reformadores lentos. Uruguay integra con Colombia el grupo de reformadores graduales, en virtud de que el valor del índice de reformas era superior al promedio en 1985 e inferior al promedio en 1995 (Lora, 1997).

Dado el gradualismo con el que se implementaron las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales, el **moderado y ecléctico** contenido de estas últimas y los favorables resultados económico-sociales alcanzados (particularmente hasta 1998), algunos analistas del proceso de reformas uruguayo, lo calificaron como un ejemplo de “gradualismo exitoso”.⁶²

Se han dado diversas **explicaciones** al carácter de estas políticas: la conformación ideológica de la sociedad (caracterizada por una alta valoración del papel del Estado,⁶³ la que, a su vez, se asocia con la arraigada influencia del modelo batllista de principios del siglo XX); las características del sistema político (composición multipartidaria, fuerte gravitación de la izquierda, tradición negociadora y existencia de mecanismos institucionales que habilitan la democracia directa); la inexistencia en lo previo de una crisis profunda, como las que en otros países de la región propició la adopción de medidas de *shock* (ejemplo: las reformas radicales que siguieron a los procesos hiperinflacionarios de Argentina y Bolivia) y el talante conservador y renuente al cambio de una población envejecida. Asimismo, el conocimiento de las crecientes dificultades del más temprano modelo argentino de privatización y liberalización generalizadas (tanto en términos de eficacia económica como de corrupción), habría operado como un freno a la aplicación de una versión “pura” de las recomendaciones del “Consenso de Washington”.

5.2. Principales políticas

Como fue señalado, la liberalización y la apertura financiera de la economía uruguaya ocurrieron en la segunda mitad de la década de los setenta, durante la dictadura militar. En el período que nos ocupa se preservó aquel marco de funcionamiento financiero y se profundizó la **apertura comercial**. Los aranceles aduaneros se redujeron gradualmente en la segunda mitad de la década de los ochenta y aceleradamente en la primera mitad de los noventa. Concomitantemente, se produjo una pronunciada reducción de las barreras no arancelarias. Asimismo, entre 1991 y 1999 tuvo lugar un acentuado abatimiento de los aranceles al interior del MERCOSUR, al punto que a partir del 1° de enero de 2000 se habían eliminado virtualmente los aranceles para el comercio intrarregional.⁶⁴

Según se esperaba, la apertura comercial y el consiguiente acicate de la competencia externa habrían de inducir cambios significativos de la estructura productiva que redundarían en una **mejora de la eficiencia del conjunto económico**. Como se verá más adelante, se produjo cierta reasignación de recursos productivos hacia actividades consideradas competitivas en el nuevo contexto de apertura a la región y se verificó un incremento de significación de la productividad aparente de las actividades productivas más expuestas a la competencia. No obstante, esos

⁶² Véase al respecto: Katzman, Filgueira y Furtado (2000). En otro artículo, Henry Finch, aunque usando otros términos y apoyándose en las conclusiones de trabajos de otros analistas (Luiz C. Bresser Pereira y otros), coincide con esa visión (Finch, 1998).

⁶³ Ejemplo de ello es la adhesión que muestra la población a un esquema de propiedad estatal de las empresas de servicios públicos. Obsérvese que una reciente encuesta de opinión pública (FACTUM, El Observador del 4/3/01) muestra que 71% de los encuestados prefiere mantener los principales entes estatales en manos públicas, mientras que sólo el 20% es partidario de alguna forma de participación privada. Entre estos últimos, sólo el 4% considera que la mejor solución es el pasaje total de las empresas estatales a la esfera privada.

⁶⁴ En rigor, para el comercio de automóviles subsistió un régimen de comercio administrado y para el de azúcar continuaron vigentes los aranceles y las barreras no arancelarias intrazona. En ambos sectores, estaba prevista la firma de acuerdos sectoriales que regirían durante un período de transición hacia el libre comercio, pero por diversas razones no se pudo arribar a un entendimiento.

comportamientos fueron parcialmente obstaculizados por la consolidación en los noventa de una estructura de precios relativos desfavorable para el sector productor de bienes transables internacionalmente.

El primer gobierno democrático organizó su **política económica de corto plazo** en torno a los objetivos de estimular la recuperación de la economía, mejorar moderadamente el poder de compra de los salarios y jubilaciones, evitar un desborde inflacionario, cumplir con el pago puntual de las obligaciones externas y garantizar la estabilidad del sistema financiero. Dichos objetivos fueron parcialmente alcanzados, aunque luego de la reactivación inicial, y ante el escaso incremento de la inversión y el aumento del desequilibrio comercial externo, se percibió la dificultad de lograr un crecimiento sostenido. Al mismo tiempo la preservación de la estabilidad del sistema bancario determinó que el Estado asumiera fuertes compromisos financieros; lo que, de suyo, dificultó la reducción del déficit fiscal.

La búsqueda de la estabilización de precios primero y la preservación de los logros alcanzados en este terreno después, constituyeron los ejes de la política económica de corto plazo de los tres gobiernos que actuaron en la década de los noventa, particularmente en el **período 1991 - 1998**. Al igual que los demás planes de estabilización ortodoxos de “ancla cambiaria”, el de diciembre de 1990 se apoyaba en la idea de que, asegurado el equilibrio fiscal, la variación de los precios de los bienes transables iba a converger con la tasa de devaluación más la inflación internacional. La creciente apertura externa garantizaría la obtención de esa convergencia, y la misma se extendería luego a los bienes no transables. Sin embargo, la convergencia demoró en producirse (recién se alcanzó en 1996) y ello derivó en la acumulación de una pronunciada inflación en dólares.

En el **bienio 1999-2000**, la política económica de corto plazo procuró conciliar dos objetivos: la mejora de los precios relativos transables/no transables y la preservación de la estabilidad de precios. El primer objetivo se persiguió mediante el manejo de instrumentos fiscales (reducción de la carga tributaria sobre el sector productor de bienes transables) y cambiarios (devaluación nominal levemente superior a la inflación) y a través del impulso a las reformas estructurales destinadas a reducir el “costo-país” (desmonopolizaciones de servicios públicos). El segundo objetivo se procuró a través de la reducción del déficit fiscal y del mantenimiento de un moderado ritmo de devaluación (7,4% anual).⁶⁵ Si bien la inflación siguió siendo reducida, la mejora de los precios relativos de los bienes transables/no transables fue sólo parcial, y al término del período subsistían serios problemas de competitividad.

Desde la reinstauración de la democracia y hasta nuestros días los sucesivos gobiernos se empeñaron en **sanear y fortalecer al sistema financiero**, que había sido muy afectado por la profunda crisis financiera de los primeros años ochenta. Con ese propósito se dispusieron sucesivas refinanciaciones de las deudas del sector privado con las instituciones financieras y se “adquirieron” y sanearon los bancos en crisis, de modo de habilitar su ulterior privatización. En los hechos, el

⁶⁵ Ante la devaluación brasileña de enero de 1999, el gobierno uruguayo rehusó acelerar el ritmo devaluatorio y optó por mantener el que venía aplicando desde abril de 1998. Si bien ello no significó una modificación desde el punto de vista formal, sí lo fue respecto a lo esperado, pues en la lógica del plan de estabilización en ejecución hubiera correspondido realizar nuevas reducciones del ritmo de deslizamiento cambiario. La opción del gobierno por no incrementar el ritmo devaluatorio puede ligarse al temor de que ello derivara en un empuje inflacionario en un año electoral y/o a la percepción de que la devaluación brasileña iba a derivar en una aceleración inflacionaria en ese país que dejaría incambiado el tipo de cambio real bilateral Brasil -Uruguay.

Estado uruguayo otorgó a los depositantes una suerte de seguro gratuito y generalizado que mantuvo la confianza interna y externa en la plaza financiera. Como consecuencia de esas acciones, el Estado debió asumir la mayor parte de las cuantiosas pérdidas generadas por la crisis financiera. A su vez, se fortaleció el Banco Central en su carácter de supervisor del sistema financiero (incluso sobre los bancos públicos), se incrementaron los requisitos de capital y reservas de los bancos, y se adoptaron las recomendaciones del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

Asimismo, a partir de la década de 1990 se impulsó una **reforma del sistema financiero estatal**. Ello incluyó la definición de los cometidos y atribuciones del Banco Central como autoridad monetaria mediante la sanción de su Carta Orgánica y la transformación de los otros bancos públicos (BROU y BHU). El eje de esa transformación fue la tendencia a equiparar las condiciones de funcionamiento de esas instituciones con las de los bancos privados, de modo de fomentar su competencia con estos últimos. No obstante, en oposición a ese propósito, persistieron prácticas y políticas bancarias que no se relacionan con una lógica mercantil (ejemplo: refinanciamientos de deudas en el BROU y en el BHU) y se realizaron sólo leves modificaciones a las estructuras administrativas y de los sistemas de gestión de los bancos públicos. Por último, al finalizar el período dos de los bancos “adquiridos” seguían siendo gestionados por el Estado (en solitario o en asociación con capitales privados), como consecuencia de la crisis financiera de los ochenta (el Banco Caja Obrera, en trámite de privatización, y el Banco de Crédito, constituido en empresa mixta de mayoría estatal).

Paralelamente, los distintos gobiernos siguieron **cumpliendo puntualmente con el pago de las obligaciones financieras** internas y externas del sector público. De modo que no se incurrió en atrasos en los pagos de intereses (conducta que, además de Uruguay, en las dos últimas décadas sólo adoptaron Chile y Colombia en América Latina) y sólo se refinanció la deuda externa con bancos privados extranjeros en dos oportunidades (en 1986 y 1991), en términos similares a los acordados por los otros países latinoamericanos.

El esfuerzo hecho por el Estado en el terreno de la preservación de la **buena reputación financiera** le permitió acceder fluidamente al financiamiento provisto mediante la emisión de títulos de deuda, que fueron adquiridos por los agentes económicos del país o de la región. Esa relativa holgura financiera redujo las restricciones fiscal y externa y contribuyó a generar las condiciones que hicieron posible el pronunciado abatimiento de la inflación. Asimismo, la condición de buen pagador y la reducción del déficit fiscal habrían sido elementos determinantes de la obtención de la calificación de país libre de riesgo especulativo (“*investment grade*”) concedida en 1997. A su vez, el rescate del sistema financiero local contribuyó a asegurar la continuidad del funcionamiento (y el crecimiento) de la operativa de la plaza financiera regional.

La **política de fomento a la inversión** se sustentó principalmente en los estímulos provistos por las leyes de Promoción Industrial de 1974 (mediante la ley de Promoción de Inversiones después de 1998) y las normas de fomento a la inversión en el sector turismo a partir de 1988 (hotelería y complejos turísticos). Paralelamente, se dispusieron otros regímenes especiales de fomento a la inversión entre los que destacan los de zonas francas, forestación, vitivinicultura y riego. A pesar de que no se han publicado evaluaciones que permitan conocer los efectos de esos regímenes sobre las decisiones de inversión, resulta claro que los mismos fueron intensamente utilizados por los inversores y que en algunos de los sectores considerados (hotelería, complejos

turísticos y forestación), la inversión realizada al amparo de esos mecanismos fue especialmente cuantiosa.

Durante el período 1985-2000 se verificó un proceso de gradual y moderada **reforma del Estado**. Bloqueado el camino de las privatizaciones generalizadas, como consecuencia del categórico pronunciamiento de la ciudadanía en el plebiscito de 1992,⁶⁶ las claves de la reforma del Estado fueron: la desmonopolización de ciertas actividades que hasta entonces estaban restringidas al sector público, la gradual adopción del mecanismo de concesión de obra pública, la formación de empresas mixtas, la reforma del sistema de la Seguridad Social y la implementación de una política tendiente a reducir la plantilla de funcionarios públicos.

Las **desmonopolizaciones** procuraron fomentar la competencia entre empresas públicas y privadas de modo de aumentar la eficiencia de las primeras y habilitar el abatimiento de los costos de los servicios públicos. Las mismas alcanzaron a las actividades de generación de energía eléctrica, telefonía celular, concesión de préstamos hipotecarios “en el pozo” y producción de alcohol. Asimismo, se desmonopolizaron parcialmente las actividades de seguros y puertos. Ese proceso tomó nuevo impulso hacia el fin del período, cuando se dispuso dejar sin efecto el monopolio estatal en otras actividades (telecomunicaciones, excepto la telefonía básica) y el gobierno de Batlle asumió el compromiso de realizar una gradual apertura a la competencia en las áreas de refinación de petróleo y de distribución de combustibles. Por su parte, las concesiones de obra pública surgieron en los noventa, estimuladas por las serias limitaciones financieras del sector público.

Otra modalidad de transformación de las empresas estatales fue la creación de **empresas mixtas** Estado-sector privado. Las empresas mixtas se impulsaron sea para operar la concesión de un servicio antes prestado por una empresa estatal (Terminal de Contenedores del Puerto de Montevideo), para reestructurar las empresas públicas (transformación de PLUNA en una empresa mixta, en la que el Estado conserva el 49% del capital y asociación de ANCAP con una empresa extranjera para producir cemento), o para gestionar un banco comercial preexistente (Banco de Crédito).

La **reforma del sistema de Seguridad Social** fue una de las modificaciones institucionales más importantes por sus posibles efectos fiscales a largo plazo y como mecanismo orientado a estimular el desarrollo de un mercado nacional de capitales. Es de hacer notar que el diseño de la reforma que finalmente se impuso y las propias decisiones adoptadas por los trabajadores al momento de elegir la administradora de su fondo jubilatorio, dan cuenta de la alta valoración que tienen el sistema político y la sociedad uruguayas del papel del Estado. Obsérvese que se construyó un esquema mixto que combina los dos regímenes extremos (reparto y capitalización) y que una parte significativa de los trabajadores optó por afiliarse a la administradora de propiedad estatal.⁶⁷

Ante la imposibilidad de establecer un ajuste drástico del nivel del gasto público, y dado el

⁶⁶ En esa oportunidad, el 72,5% de la ciudadanía se expresó a favor de la derogación parcial de la ley que habilitaba la privatización de algunas empresas públicas.

⁶⁷ La AFAP República, entidad de derecho privado de propiedad de empresas estatales (BROU, BPS y BSE), es la empresa líder en su sector y en diciembre de 2000 poseía el 37,6% de los afiliados y el 56% del fondo de ahorro previsional.

elevado peso del rubro remuneraciones, lo que ha de asociarse al peso del empleo público en el empleo total, los sucesivos gobiernos optaron, de hecho, por reducir gradual, pero sostenidamente, la **plantilla de funcionarios públicos**. Se recurrió principalmente a dos mecanismos: el incentivo al retiro de los funcionarios excedentarios, mediante el pago de diferentes tipos de bonificaciones, y la imposición de barreras a la entrada de nuevos funcionarios (prohibición prácticamente total de que ingresaran nuevos funcionarios al sector público por diez años a partir de 1995, salvo en la educación y en los gobiernos departamentales). Dicha política logró en parte su objetivo: el empleo público se redujo significativamente, pero derivó en un envejecimiento medio de los funcionarios de la Administración, que habría afectado negativamente la eficiencia de la función pública.⁶⁸

6. Principales resultados económico-sociales en el período 1985-2000

El período 1985-2000 se caracterizó por la obtención de un **crecimiento económico** más acelerado que el observado en los treinta años anteriores. En efecto, a pesar de que las condiciones iniciales eran muy adversas, que durante ese período tuvieron lugar importantes reformas económicas y que en el último bienio la economía cayó en recesión, entre 1985-2000 el PBI creció 3,1% a.a., ritmo de expansión que triplica el del período 1956-1984 (1% a.a.).⁶⁹ El crecimiento del PBI uruguayo sólo fue algo inferior al PBI mundial en el mismo lapso, ligeramente superior al del conjunto de los países de América Latina e incluso algo superior al de Brasil y Argentina. Dado el bajo ritmo de crecimiento de la población en nuestro país, el PBI *per cápita* de Uruguay creció a un ritmo superior al de la economía mundial y al de los vecinos (Cuadros 1 y 3).⁷⁰

Las **causas** que hicieron posible el mencionado desempeño guardan relación con múltiples factores. No obstante, una aproximación general debe destacar el hecho de que la economía uruguaya pudo generar las condiciones que le permitieron aprovechar los impactos externos beneficiosos y amortiguar los negativos, de modo de alcanzar cierto dinamismo de la producción. La aceleración del crecimiento medio muestra que, a pesar de los fuertes "golpes de timón" de la política económica en el período –que por momentos priorizó la obtención del equilibrio externo y por momentos el objetivo de reducir la inflación–, de la variación de los precios relativos y del contexto externo, la economía experimentó un crecimiento medio apreciable. Las claves de este cambio de dinamismo parecen haber estado en la reducción de los desequilibrios macroeconómicos básicos, que aminoró la gran incertidumbre existente en el pasado y, fundamentalmente, en la apertura regional de la economía, particularmente porque la misma le habría dado un rumbo "hacia donde crecer".

Las mayores tasas de crecimiento se registraron durante buena parte de los **noventa** (1991-1998), cuando hubo condiciones financieras internacionales favorables, avanzó aceleradamente la integración regional en el marco del MERCOSUR, creció significativamente la

⁶⁸ La edad promedio de los funcionarios públicos se incrementó de 38,5 años en 1986 a 41,6 años en 1999. (Véase al respecto: Amarante, 2001).

⁶⁹ Entre 1956-1972, período de estancamiento, el crecimiento del PBI uruguayo fue 0,8% a.a. y entre 1973-1984, período de la dictadura militar, fue 1,3% a.a.. Por último, en el período 1956-2000 el crecimiento del PBI fue 1,8% a.a.

⁷⁰ Ese desempeño cobra importancia cuando se lo compara con la trayectoria anterior del crecimiento económico uruguayo respecto al de sus vecinos. Obsérvese que entre 1870 y 1988 "el PBI per cápita de Brasil creció a una tasa 20% superior a la de Argentina y 70% superior a la de Uruguay". (Véase al respecto: Bértola y Porcile, 2000).

economía argentina y se verificó una convergencia de hecho en materia de políticas macroeconómicas y de precios relativos entre los tres países de la región (especialmente entre 1994 y 1998). No obstante, esa situación cambió a partir de 1999: las condiciones financieras internacionales se volvieron menos favorables, cayeron los precios de los productos agrícolas, subió el precio del petróleo, la economía argentina entró en recesión, Brasil dejó flotar su moneda y, dada la persistencia de los regímenes cambiarios en los países del Plata, aquella convergencia de hecho desapareció y fue reemplazada por una fuerte divergencia de las políticas macroeconómicas y de los precios relativos en el ámbito regional. En este marco, la economía uruguaya también entró en recesión.

El crecimiento del PBI en 1985-2000 fue determinado por todos los componentes de la **demanda**, pero el incremento de las exportaciones de bienes y servicios (5,6% a.a.) fue algo superior al de la demanda interna (4,1% a.a.). Del lado de la oferta, se observó también un sensible crecimiento de las importaciones (8,9% a.a.) (Cuadro 2). El crecimiento del Ingreso Bruto Nacional (IBN) superó en el período 1985-2000 al del PBI (3,8% y 3,1% a.a., respectivamente), lo que indica que evolucionaron favorablemente los términos de intercambio y se redujeron los pagos de factores al exterior (Cuadro 3).

La **inversión bruta interna** experimentó un crecimiento acumulativo anual algo superior al del PBI (4,1% a.a. y 3,1% a.a., respectivamente). De modo que el coeficiente de inversión de la economía uruguaya mostró un moderado incremento (Cuadro 5). No obstante, el mismo continuó ubicándose en niveles reducidos, tanto en la comparación regional como en la internacional.⁷¹ Una interpretación posible del reducido valor de ese coeficiente es la que sostiene que la inversión se mantuvo en niveles comparativamente bajos porque el sector público invirtió poco, como consecuencia de las fuertes restricciones fiscales. Al mismo tiempo, y a pesar de que la inversión del sector privado creció a un ritmo apreciable, especialmente en el período 1991-1998, su dinamismo fue insuficiente para elevar significativamente el coeficiente inversión/PBI.

En relación con el **bajo coeficiente de inversión**, se han formulado otras tres hipótesis explicativas que pueden complementarse entre sí. En parte, el coeficiente de inversión habría continuado siendo relativamente bajo porque fue muy pequeño el crecimiento de la población y ello derivó en menores necesidades de infraestructura y vivienda en comparación con las de otros países, y, en parte, porque en la inversión se concentró en buena medida en el sector de servicios que tiene un menor requerimiento de capital por unidad de producto. Finalmente, es posible que la inversión y el ahorro interno estén subestimados en las Cuentas Nacionales y que una y otro hayan sido algo superiores a los registrados.⁷²

Por otra parte, la **inversión extranjera directa (IED)** experimentó un marcado

⁷¹ El coeficiente de inversión bruta interna/PBI de Uruguay (15,9% en 1998) fue ese año más bajo que el promedio del MERCOSUR (21%) y que el promedio mundial (20%) (Bouzas y Fanelli, 2001).

⁷² El Banco Central admite que las Cuentas Nacionales sólo dan cuenta parcialmente de las variaciones de existencias. Por otra parte, se ha señalado que las estimaciones oficiales también subestiman la inversión fija, sea porque no captan adecuadamente el valor invertido en construcción, sea porque subestiman el volumen de la inversión en bienes de capital y plantaciones permanentes. Por lo demás, dado que el consumo privado se calcula “por residuo”, al considerar que todos los títulos de la deuda pública, excepto los poseídos por instituciones financieras, están en poder de no residentes, se sobreestiman los pagos de intereses al exterior y el déficit en cuenta corriente. Al proceder de esta forma, también se subestima el ahorro interno.

crecimiento en la década de los noventa. Ese crecimiento se percibió en las estimaciones oficiales, pese a que tienden a subestimarla sistemáticamente,⁷³ y aún más marcadamente en estimaciones realizadas en ámbitos universitarios (Bittencourt y Domingo, 2000). Estos autores señalaron, incluso, que si se tiene en cuenta el hecho de que Uruguay no realizó privatizaciones de importancia, la cuantía de la afluencia de la IED a nuestro país en los últimos años fue similar a la que recibieron los principales países de la región. El crecimiento de la IED en los noventa se apoyó principalmente en la dinamización de la realizada en emprendimientos productivos, pues la inversión residencial de los no residentes en las zonas balnearias creció levemente. Entre los sectores perceptores de inversión extranjera entre 1985-2000 destacan: el sector agropecuario (forestación y arroz), el agroindustrial (papel, tops de lana, frigoríficos, tabaco, cerveza, agua mineral y lechería), el industrial (química, fertilizantes y neumáticos), el de energía (gas natural), el turístico (hotelería), el de comercio minorista (supermercados) y el de servicios financieros (tarjetas de crédito y fondos de ahorro previsional). Importa señalar que, al igual que en otros países de la región, buena parte del crecimiento de la inversión en los noventa se concretó en la adquisición de empresas ya existentes. Por otra parte, la constitución del MERCOSUR habría sido un factor de atracción de inversiones extranjeras, a tal punto que 40% del reciente flujo de IED se explicaría por la formación de la Unión Aduanera (Bittencourt y Domingo, 2000).

La brecha entre el crecimiento real de las exportaciones y las importaciones se tradujo en un leve crecimiento del desequilibrio en **cuenta corriente** del balance de pagos medido en dólares, aunque éste fue en parte amortiguado por la favorable evolución de los términos de intercambio y por la reducción de los pagos de intereses. Pese a la existencia de ese desequilibrio en cuenta corriente, el resultado del balance de pagos fue persistentemente positivo (salvo en 1985 y 1991, en este último año debido a que se volvió a comprar parcialmente la deuda externa en el marco del Plan Brady), por la permanente afluencia de capitales del exterior. Esta última derivó del incremento del endeudamiento externo de los sectores público y privado, del aumento de la inversión extranjera directa y del saldo predominantemente positivo de la cuenta de “errores y omisiones”. Por otra parte, se superó la “crisis de la deuda” y las relaciones deuda/PBI, intereses/PBI volvieron a ubicarse en niveles sólo algo superiores a los vigentes antes de la misma (especialmente en lo atinente a la deuda externa neta de reservas internacionales) (Cuadro 6).

Las **exportaciones de bienes y servicios** medidas en dólares crecieron 6,8% a.a. en el lapso 1985-2000. Entre ellas destacan por su dinamismo las correspondientes a servicios (8,9% a.a.), lo que se debió en buena medida al pronunciado crecimiento de la primera mitad de los noventa. La mayoría de las ventas de servicios se realiza en los países vecinos, y corresponde a servicios turísticos y a “otros servicios” (bancarios, transporte, comunicaciones, portuarios y almacenamiento). Las exportaciones que más crecieron en el período fueron las de estos últimos (10,8% a.a.), aunque las correspondientes a servicios turísticos también crecieron significativamente (7,3% a.a.).⁷⁴

Las **exportaciones de bienes** medidas en dólares crecieron 5,8% a.a.. Entre ellas,

⁷³ Sólo consideran una estimación parcial de la inversión inmobiliaria en Punta del Este y la reinversión de utilidades que realiza un conjunto acotado de empresas transnacionales radicadas en el país. Recientemente, se incluyeron parcialmente las adquisiciones de empresas existentes por capitalistas extranjeros.

⁷⁴ Se ha señalado que los ingresos de divisas procedentes del turismo podrían estar siendo subestimados en las mediciones oficiales.

destacan por su crecimiento las destinadas a los países vecinos (10,1% a.a.), mientras que las orientadas al resto del mundo crecieron a un ritmo más lento (4% a.a.). El mayor crecimiento se verificó en un conjunto heterogéneo de bienes que hemos denominado “nuevos y dinámicos”,⁷⁵ que en conjunto alcanzó tasas de crecimiento superiores a 10% a.a., mientras que las exportaciones “tradicionales” (carnes, cueros y lanas) y las de los restantes bienes lo hicieron a un ritmo más moderado (Cuadro 7).

Si se consideran los **sectores productivos** a un alto nivel de agregación (“un dígito”), los que más crecieron en el período 1985-2000 fueron: electricidad, gas y agua y comercio, restaurantes y hoteles -en ambos casos principalmente como consecuencia del aumento de la demanda interna- y transporte y comunicaciones, en parte debido al incremento de la demanda interna (particularmente en comunicaciones) y en parte por el aumento de la venta de servicios a los países vecinos. En contraste, los sectores de menor crecimiento fueron: pesca (cuya actividad se contrajo), industria manufacturera en su conjunto (que apenas creció) y los sectores agropecuario, construcción y servicios comunales, sociales y personales (que crecieron menos que el promedio). Finalmente, el sector de establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a las empresas creció casi lo mismo que el PBI total (Cuadro 3).

Algunos sectores de la industria manufacturera y de la actividad agropecuaria crecieron significativamente en 1985-2000 (Cuadro 4). Se trata de **ramas o rubros cuyas exportaciones aumentaron notoriamente** (particularmente hacia el mercado regional), ya sea porque poseen ventajas comparativas derivadas de la disponibilidad de abundantes recursos naturales, o porque disponen de otras ventajas competitivas. En el primer subgrupo destacan los rubros forestación, arroz y leche en el sector agropecuario y, en menor medida, ganado bovino; entre las agroindustrias, productos alimenticios diversos, cervecerías y malterías, productos lácteos y, en menor medida, matanza de ganado y pulpa de madera, papel y cartón. A su vez, crecieron a buen ritmo algunas ramas industriales que procesan insumos importados (químicas básicas, plásticos y automóviles). Las dos primeras ramas utilizaron los acuerdos bilaterales con los vecinos y con posterioridad el MERCOSUR y, además, aprovecharon los regímenes especiales de importación (admisión temporaria), que le permitieron acceder a insumos más baratos procedentes de fuera de la región. La rama de automóviles se desarrolló al amparo de los acuerdos de comercio administrado en el sector.

Finalmente, también crecieron a tasas apreciables algunos **sectores cuya producción está principalmente orientada al mercado interno** (envases de papel y cartón, bebidas sin alcohol y tabaco); el primero a causa del crecimiento de la producción y las exportaciones agroindustriales y los restantes a causa de la expansión del mercado interno de bienes de consumo final. Las ramas de bebidas sin alcohol y tabaco se beneficiaron de un régimen tributario especial que las protege de la competencia externa, aunque en el caso del tabaco también se verificó un significativo crecimiento de las exportaciones en los últimos cinco años.

Las ramas de la industria que acusaron una mayor contracción fueron las de calzado, prendas de vestir, tejidos de punto, productos metálicos, artículos de limpieza, perfumes y cosméticos, que tenían en común su estrecha dependencia de la protección del mercado interno y su incapacidad para adaptarse a la apertura externa. En el sector agropecuario la producción de lana

⁷⁵ Se trata de las exportaciones de: arroz, lácteos, madera, papel, químicos, plásticos y metalmecánica.

fue la que más se contrajo, como consecuencia de la caída de los precios internacionales de la fibra y la consecuente contracción del *stock* ovino (Cuadro 4).

La **economía se abrió al exterior**⁷⁶ y esa apertura fue más marcada en el ámbito regional. Téngase en cuenta que en promedio Argentina y Brasil absorbieron 41% de las exportaciones de bienes uruguayos en 2000, mientras que en 1984 absorbían 22% del total.⁷⁷ Por otra parte, casi 90% de los turistas extranjeros que visitaron Uruguay provino de Argentina y Brasil y estos países absorbieron la mayor parte de las exportaciones de “otros servicios”, por lo que el peso de Argentina y Brasil en el total de las exportaciones de bienes y servicios es aun mayor que el que tuvieron en las ventas de bienes. En estas condiciones, y tal como cabía esperar habida cuenta del incremento de las relaciones económicas en el ámbito regional, se observó una creciente correlación entre los movimientos de los ciclos de la economía uruguaya y los de sus vecinos, particularmente de la economía uruguaya respecto a la argentina.

Como consecuencia del diferente ritmo de crecimiento de los distintos sectores y de la evolución de los precios relativos transables/no transables la **estructura productiva de la economía** sufrió cambios significativos. Disminuyó el peso de la industria manufacturera y del sector agropecuario en el PBI y aumentó la participación de algunos sectores productores de servicios (especialmente transporte y comunicaciones, bienes inmuebles y servicios a las empresas). Considerados en conjunto, los sectores productores de bienes redujeron significativamente su participación en el PBI total (pasaron de 44,2% en 1984 a 29,1% en 2000) y los productores de servicios y “otros” sufrieron el proceso contrario (pasaron de 56,1% a 70,9% en los mismos años) (Cuadro 5).

La **estructura de las exportaciones** también se modificó significativamente: se redujo la participación de las exportaciones de bienes y aumentó la de los servicios, en especial la correspondiente a “otros servicios”. Por su parte, también se modificó la composición de las exportaciones de bienes. Las exportaciones “tradicionales” perdieron peso en el total (fundamentalmente como consecuencia de la reducción de las de lanas) y aumentó la participación de las exportaciones “nuevas y dinámicas”, de preferente inserción en el ámbito regional (Cuadro 8).

El cambio de la estructura productiva modificó la composición del **empleo urbano**. Los cambios más significativos guardaron relación con la pérdida de peso del empleo industrial y el incremento de la participación de los sectores de servicios (Cuadro 5). Asimismo, se verificó una pronunciada reducción del empleo público en el total (24% en 1986 y 17,1% en 2000).

A lo largo del período que se analiza se redujo marcadamente la **inflación** que desde 1998

⁷⁶ El coeficiente de apertura externa (exportaciones más importaciones con relación al PBI) debería reflejar ese cambio. Sin embargo, valuado a precios corrientes muestra una leve caída, como consecuencia del incremento del valor de la producción de bienes no transables expresado en valores corrientes resultante del “atraso cambiario”. Por el contrario, cuando se lo estima en pesos constantes muestra un pronunciado crecimiento y alcanza valores muy elevados. No obstante, los valores de este último indicador también están distorsionados, pues al proceder de esta forma los flujos de exportaciones e importaciones se valúan a los precios del año base (1983) y en dicho año los precios en pesos de los bienes transables eran muy elevados. De modo que el “verdadero” coeficiente de apertura externa se ubicaría entre los valores que muestran las mediciones a precios corrientes y a precios constantes.

⁷⁷ Nótese que en 1973 (año anterior a la firma de los primeros acuerdos bilaterales de comercio con ambos países) hacían lo propio con sólo 7,3% de las exportaciones uruguayas de bienes.

ha sido inferior a 10% anual (Cuadro 10). Ello contrasta con la *performance* de la variación del nivel general de precios durante el largo período de inflación crónica que se inició en 1957 y se extendió hasta pasada la mitad de la década de 1990.⁷⁸ Además, en este nuevo contexto los mecanismos de indexación tendieron a adecuarse a una situación de baja inflación. Así, a partir de 2000 los ajustes de salarios de los funcionarios del Gobierno Central, de las pasividades y de las tarifas se realizan sólo una vez al año y lo propio tendió a suceder en el sector privado. Importa señalar que la ley vigente en la materia establece que en el caso de que la inflación superara el 10% anual volverían a disponerse ajustes semestrales.

La modificación de las condiciones financieras internacionales y regionales (superación de la crisis de la deuda y restablecimiento de la afluencia de capitales a la región) y la favorable evolución de los términos del intercambio en el ámbito regional (como consecuencia de la pronunciada inflación en dólares en los países vecinos) determinaron en los noventa una reducción del tipo de cambio real de equilibrio de largo plazo. Estos fenómenos y la estrategia antiinflacionaria gradualista con “ancla cambiaria” adoptada entonces provocaron una pronunciada **inflación en dólares**, que modificó los precios relativos transables/no transables y derivó en el deterioro de la posición competitiva de los productos uruguayos respecto de los de fuera de la región.⁷⁹ La pérdida de competitividad frente a Europa se incrementó desde 1996, cuando comenzó a verificarse una persistente depreciación de las monedas de esa región frente al dólar. Después de la devaluación brasileña de enero de 1999 también se verificó una sensible pérdida de competitividad con respecto a Brasil.

La pérdida de competitividad fue parcialmente compensada por el **incremento de la productividad** en el sector productor de bienes transables y por la reducción de la carga tributaria sobre los sectores expuestos a la competencia externa (agro e industria). En relación con lo primero, ha de tenerse en cuenta que en el período 1985-2000 la productividad aparente en la industria manufacturera (PBI/hora trabajada) creció 5,8% a.a.⁸⁰ y que la productividad no agropecuaria (PBI no agropecuario/personal ocupado) se incrementó 1,5% a.a en el mismo período (Cuadro 3). Por su parte, los rendimientos por hectárea de los principales rubros agropecuarios se incrementaron pronunciadamente en los noventa, influidos por el aumento de la inversión y por las mejoras de gestión.⁸¹ Finalmente, en los noventa, y con especial fuerza a partir de 1995, tendió a reducirse la carga tributaria que recae sobre los sectores agropecuario e industrial.⁸²

⁷⁸ Obsérvese que entre 1957 y 1998 la inflación media anual superó ininterrumpidamente los dos dígitos. En ese lapso el IPC varió a una tasa a.a. de 50,3%.

⁷⁹ Entre 1985 y 2000 los precios minoristas en dólares crecieron todos los años (excepto en 1985 y en el trienio 1998-2000). El crecimiento fue de tal entidad que los precios en dólares aumentaron a una tasa media de 6,9% a.a., por lo que “punta a punta” casi se triplicaron.

⁸⁰ En general se considera que la productividad medida con los datos de la Encuesta Industrial tiende a sobrestimarla, pues, dado que esa encuesta no capta adecuadamente los procesos de subcontratación y tercerización de actividades, muestra una caída de las horas trabajadas superior a la efectiva. No obstante, se acepta que en el período considerado, y particularmente en los noventa, se habría registrado un sensible crecimiento de la productividad laboral en la industria manufacturera.

⁸¹ Así, en los noventa creció a buen ritmo la producción de carne vacuna y leche por hectárea, entre los rubros pecuarios, y lo propio sucedió con los rendimientos por hectárea del arroz, el trigo y la cebada, entre los rubros agrícolas.

⁸² Obsérvese que de acuerdo con estimaciones de OPYPA-MGAP, la presión fiscal sobre el PBI del sector agropecuario se redujo de 15,5% en 1990 a 9,4% en 2000; mientras que estimaciones de la Cámara de Industrias señalan que algo similar ocurrió en la industria manufacturera: la carga fiscal se redujo de 12% del PBI en 1992 a 7,6% del mismo en 1998.

La prolongada recesión determinó un notable incremento del desempleo en el último bienio, al punto que en 2000 la tasa de desempleo media anual ascendió a 13,6%. Por lo demás, en el bienio 1999-2000, el crecimiento del desempleo habría sido amortiguado por el incremento de la emigración de trabajadores uruguayos.⁸³ Si no se consideran los efectos de las fluctuaciones cíclicas, se observa que la tasa de **desempleo estructural** ha tendido a crecer en comparación con las décadas anteriores, para ubicarse en torno a 10%.⁸⁴ Es de hacer notar que el desempleo aumentó a pesar de que el volumen de empleo creció casi ininterrumpidamente en los 16 años considerados (sólo se redujo en 1996 y en 1999-2000). El aumento del desempleo estructural se debió a varios factores, entre los que destacan: el incremento de la tasa de actividad (atribuible al persistente incremento de la oferta de trabajo de las mujeres), la imposición de fuertes barreras al ingreso de nuevos funcionarios en la Administración Central y las empresas públicas y el cambio tecnológico "ahorrador de mano de obra" ocurrido en los últimos años.

En este contexto negativo existen algunos aspectos que, dependiendo de la evolución de otras variables, podrían permitir una futura reducción del desempleo. Obsérvese que, por un lado, la tasa de actividad ya es alta (casi 60% para el "país urbano" en 2000) – en parte porque ya es elevada la tasa de actividad femenina (casi 50%) – y, por otro, que el incremento de la población es reducido, por lo que, si bien puede esperarse que continúe creciendo la oferta de trabajo, ese crecimiento sería moderado. En estas condiciones, si tuviera lugar un crecimiento sostenido de la economía y se verificase un abatimiento de los costos laborales expresados en dólares, podría reducirse el desempleo.

Pese al deterioro que sufrió en el último bienio, durante el período 1985-2000 aumentaron el **salario medio real** (1,9% a.a.), las pasividades medias reales (4,3% a.a.) y el ingreso medio real de los hogares (4,4% a.a.) (Cuadro 9). Importa destacar que la mencionada evolución de los ingresos ocurrió en circunstancias en que la economía se abrió significativamente al exterior y a partir de un poder de compra de los salarios y pasividades especialmente deprimido. El crecimiento de los ingresos tuvo lugar en un contexto de moderado aumento del PBI, de uno algo mayor del IBN y de una persistente caída de la inflación. La evolución de las pasividades medias reales, que crecieron más aceleradamente que los salarios medios, fue el resultado de la vigencia desde 1990 de la modificación constitucional que estableció la cuantía y la oportunidad de los reajustes periódicos de las jubilaciones y pensiones.

Por otra parte, estudios sobre la **distribución del ingreso** en este período (Vigorito, 1999 y 2001) concluyeron que no se modificó la pauta de distribución del ingreso entre hogares entre 1986 y 1997 y recién a partir de 1998 se observó un leve aumento de la concentración (Cuadro 5). La relativa estabilidad de la distribución del ingreso se habría debido a que el aumento de la dispersión salarial y el moderado efecto concentrador derivado del incremento real de las pasividades fueron contrarrestados por la reducción de la dispersión de los ingresos procedentes del capital y el de los patrones. Por lo demás, la distribución del ingreso en Uruguay se destaca como la

⁸³ Véase al respecto las exposiciones realizadas por los especialistas en demografía Adela Pellegrino y Juan José Calvo en la Comisión para el Estudio de Soluciones Legislativas para la Migración, Cámara de Diputados, 19 y 26 de junio de 2001.

⁸⁴ Obsérvese que en 1998, luego de tres años en los que la economía creció 5% a.a., el desempleo medio anual en el país urbano fue 10,1%.

más equitativa en el contexto de América Latina, aunque para evaluar adecuadamente el alcance de ese posicionamiento debe tenerse en cuenta que América Latina tiene la distribución del ingreso más inequitativa del mundo.

Por su parte, el porcentaje de hogares y personas **pobres** se redujo entre 1990 y 1994, creció levemente entre 1995 y 1998 y más aceleradamente durante la recesión en 1999 y 2000. En la década de los noventa, en promedio, 23,2% de la población estaba en situación de pobreza (Cuadro 9). No obstante, según la CEPAL, el nivel de pobreza de Uruguay es el más bajo de América Latina.

La virtual estabilidad de la distribución del ingreso en los noventa y el relativamente bajo nivel de pobreza, sumados al moderado crecimiento del porcentaje de personas pobres, contribuyeron a que la experiencia reformista uruguaya de los noventa fuera calificada positivamente (“gradualismo exitoso”) y a que el país obtuviera calificaciones elevadas en el Índice de Desarrollo Humano que anualmente elabora las Naciones Unidas.⁸⁵

No obstante, en los últimos años crecieron **la marginalidad, la segregación y la segmentación sociales**, al tiempo que se observa una creciente infantilización de la pobreza y una nueva aceleración de la emigración. Por lo demás, se presume que, dada la prescindencia estatal en materia salarial, podría verificarse un incremento de la dispersión salarial que tendería a generar una mayor concentración del ingreso en el futuro. Estos fenómenos son muy preocupantes, en la medida en que esas tendencias están erosionando la elevada integración social que caracterizó a la sociedad uruguaya durante buena parte del siglo XX (Katzman, Filgueira y Furtado, 2000).

El **déficit fiscal** descendió tendencialmente entre 1985 y 1998, aunque aumentó en todos los años preelectorales y se redujo en los primeros años de gestión de las respectivas administraciones, salvo en la actual. El déficit fiscal se redujo a pesar del persistente aumento del gasto público. (Cuadro 11). Esa caída se basó en un pronunciado incremento de la recaudación tributaria, que hasta 1998 se debió al crecimiento casi ininterrumpido de la actividad económica. En el bienio 1999-2000, por el contrario, cayeron los ingresos fiscales, afectados por la contracción de la actividad económica. Dado que el gasto público se redujo en menor proporción, el desequilibrio fiscal se incrementó y se ubicó en torno a 4% del PBI. No obstante, el déficit se mantuvo en niveles muy inferiores a los que tenía a comienzos del período y, además, debe tenerse en cuenta que aproximadamente una cuarta parte del mismo se debe a la aplicación de la reforma previsional.

La **estructura tributaria** se siguió basando en el IVA, y en menor medida en los impuestos a la renta empresarial y a los que gravan consumos específicos, pero a lo largo del período considerado se incrementaron las tasas de los impuestos ya existentes y se crearon otros nuevos, a fin de cerrar la brecha fiscal.⁸⁶ Como se señaló, a partir de 1995, y como parte de la estrategia de

⁸⁵ El Informe de las Naciones Unidas sobre el Índice de Desarrollo Humano correspondiente a 2001 ubica a Uruguay en el puesto 37° en el ranking mundial y en la segunda posición (detrás de Argentina) en el ámbito latinoamericano. Dicho Índice califica a los países de acuerdo con tres dimensiones básicas del desarrollo humano: la esperanza de vida al nacer, el nivel educativo y el ingreso per cápita ajustado por la paridad del poder adquisitivo.

⁸⁶ Ejemplo de ello son: los impuestos a la compra de moneda extranjera, a las transmisiones patrimoniales, a las comisiones, a los honorarios profesionales y para la educación primaria. A la vez, se aumentaron las tasas del IVA, de los impuestos a las retribuciones personales y el componente impositivo incluido en las tarifas de los

recuperar la competitividad de los sectores productivos nacionales afectados por el “atraso cambiario”, se tendió a reducir la carga tributaria que recae sobre los sectores agropecuario e industrial, lo que fue parcialmente compensado por el incremento de los impuestos al consumo.

El **gasto público** como porcentaje del PBI creció casi ininterrumpidamente en el período postdictatorial. Téngase en cuenta que hacia 1985 el gasto público consolidado no superaba 30% del PBI y que en 2000 representó 34% del mismo. Ello sucedió a pesar de la significativa caída del peso de los intereses de la deuda pública, y se debió fundamentalmente al incremento de los egresos en concepto de Seguridad Social, que, como se vio, crecieron notablemente en los últimos años (al fin del período significaban casi la mitad del gasto total). Obsérvese que, aun cuando la reforma previsional recién implementada tuviera el éxito esperado, el gasto en Seguridad Social se reduciría muy levemente a partir de 2001, según previsiones oficiales. No obstante, durante el período de transición, que se extendería hasta 2028, el déficit primario del sistema de la Seguridad Social tendería a crecer respecto a la situación “sin reforma”, como consecuencia del desfinanciamiento resultante de la transferencia de parte de los recursos al régimen de capitalización.

Las cifras oficiales respecto del **nivel y composición del gasto del Gobierno Central** muestran que creció de 18,9% del PBI en 1984 y a 23,9% del PBI en 2000 (Cuadro 12). Lo hizo con fuerza a partir de 1993 y volvió a acelerarse en el bienio 1999-2000. Al reparar en la estructura del gasto destaca la pronunciada reducción de los correspondientes a defensa, a las actividades y servicios económicos y de las transferencias a otros niveles del gobierno (en conjunto se redujeron de 5,4% del PBI en 1984 a 3,1% del mismo en 2000). En contraste, se verifica un fuerte aumento de los egresos vinculados a seguridad y asistencia social (de 6% del PBI en 1984 a 10,8% del total en 2000), lo que se debió fundamentalmente al incremento de las transferencias a la Seguridad Social (al BPS y a las Cajas Militar y Policial).

Como se adelantó, durante el lapso que nos ocupa se consolidaron las características del **sistema financiero uruguayo** adquiridas en la segunda mitad de los setenta. Continuaron incrementándose a buen ritmo los depósitos y créditos (crecieron 4,5% y 2,6% a.a. deflactados por el IPC, respectivamente, y más aceleradamente expresados en dólares), el grado de dolarización de unos y otros (en 2000 se situaron en 86,1% y 69,7%, respectivamente) y la captación de depósitos de no residentes (treparon de 10,9% del PBI en 1984 a 24% del mismo en 2000) (Cuadro 13). Asimismo, una parte significativa, aunque desconocida, de los títulos de la deuda pública en circulación también está en poder de no residentes. Cabe apuntar que la mayor parte de los instrumentos financieros en poder de no residentes (depósitos y títulos públicos) pertenecería a argentinos.

Dado el grado de **dolarización de los depósitos**, puede afirmarse que los agentes económicos residentes casi sustituyeron la moneda nacional por el dólar (particularmente en lo que hace a la función de “reserva de valor” del dinero). Ello se debió a un lento proceso iniciado en la década de los sesenta, que se acentuó a partir de mediados de los setenta cuando el Estado creó un marco adecuado para su generalización (autorización de los depósitos en dólares, plena libertad cambiaria y eliminación del curso forzoso de la moneda nacional). Finalmente, la crisis de los ochenta le dio un impulso adicional. La extendida dolarización se debió a la profunda desconfianza

con respecto al valor de la moneda nacional aparecida durante el largo período de inflación crónica.

La elevada dolarización de la actividad financiera exigió dotar al Banco Central de un alto nivel de **reservas internacionales**, de modo de ponerlo en condiciones de actuar como “prestamista en última instancia” de un sistema financiero que realiza la mayor parte de su actividad en moneda extranjera. A tal punto que en 2000 las reservas de la autoridad monetaria superaron 13% del PBI, magnitud que triplica largamente la emisión de dinero fuera del Banco Central.

Por otra parte, desde mediados de los noventa se dio impulso a la formación de un **mercado de capitales** nacional que pudiera proveer financiamiento de largo plazo y constituir una alternativa al crédito bancario. De hecho, ese objetivo se logró sólo en parte (las AFAP manejaban a fines de 2000 recursos por más de 800 millones de dólares, y esa cifra crece cada año), pero la inmensa mayoría de esos fondos se destina a adquirir títulos de deuda pública. En parte, ello es consecuencia de que el intento de desarrollar un mercado de valores privados (Obligaciones Negociables) se vio frustrado por el reiterado incumplimiento de los compromisos por parte de los emisores.

Así las cosas, el **funcionamiento de los mercados financieros** sigue siendo insatisfactorio, pues si bien los bancos manejan cuantiosos recursos (lo que refleja la existencia de un proceso de “profundización financiera” que en parte se apoyó en la captación de depósitos de no residentes) y se incrementó el uso que las empresas y personas hacen de los servicios bancarios (“bancaización”), las instituciones financieras otorgan sobre todo financiamiento de corto plazo, nominado en moneda extranjera y muy caro cuando se trata de créditos en moneda nacional. Además, la elevada dolarización del crédito constituye un factor que, por un lado, limita las posibilidades de utilizar la política cambiaria para modificar los precios relativos y, por otro, obliga a los deudores a asumir el riesgo cambiario. En coyunturas como la actual, en las que la economía requiere transitar hacia un tipo de cambio real de equilibrio más elevado y salir de la recesión, la elevada dolarización de la actividad financiera dificulta el logro de ambos objetivos. El primero, por el impacto negativo que tendría una devaluación de la moneda sobre los deudores en moneda extranjera, y el segundo, porque el aumento de la percepción de riesgo cambiario obstaculiza la toma de créditos y, por esa vía, desalienta la inversión y el consumo durable.

7. Temas y desafíos para el futuro próximo

En este apartado final, y a modo de cierre, se reflexiona sobre ciertos factores externos que contribuirán a definir el desempeño de la economía nacional en los primeros tramos del siglo XXI y sobre algunos de los desafíos que el país habrá de enfrentar en el futuro próximo. Ello obliga a reparar en la posible evolución de algunas variables clave de los ámbitos internacional y regional y a reflexionar acerca de ciertos aspectos propios del ámbito nacional.

En lo que se refiere a los factores del **ámbito internacional** que afectarán el desempeño de la economía uruguaya, corresponde interrogarse respecto de la futura evolución del proteccionismo agrícola en los países centrales. En el caso de que éste se mantenga, pese a los compromisos asumidos en las negociaciones internacionales, nuestro país tendría que seguir enfrentando un contexto internacional adverso para la colocación de sus productos agropecuarios y agroindustriales, lo que exigiría replantear su estrategia de inserción internacional y tendría efectos sobre el

crecimiento económico y la propia estructura productiva. Por el contrario, en el caso de que los países industriales reduzcan los subsidios que otorgan al sector agropecuario –a causa de la escasez de recursos fiscales, el alto costo de las políticas proteccionistas y por el rechazo de los consumidores a una agricultura que ha creado serios problemas a la salud humana (enfermedad de la “vaca loca”, por ejemplo)–, podría esperarse que las exportaciones agropecuarias y agroindustriales uruguayas encuentren un ambiente más propicio.

Otro elemento que podría operar favorablemente es la posibilidad de que, incluso si persiste el proteccionismo agrícola de los países industriales, Uruguay **obtenga mejores condiciones de acceso a los mercados** europeo y/o estadounidense en el marco de las negociaciones en proceso del MERCOSUR con EE.UU. (“cuatro más uno”), con el ALCA y con la Unión Europea. Por otra parte, un mayor consumo de productos agrícolas naturales u orgánicos en el mundo desarrollado operaría en el mismo sentido de estimular la producción y las exportaciones de productos agropecuarios. Esa eventualidad y la superación de los actuales problemas sanitarios (aftosa) podrían determinar un incremento de la demanda y de los precios de exportación.

En lo que se refiere al **ámbito regional**, corresponde preguntarse si en la próxima década las economías vecinas volverán a crecer como lo hicieron en buena parte de los noventa y si las políticas macroeconómicas de los países del MERCOSUR lograrán cierto grado de convergencia, particularmente en lo que atañe a sus políticas cambiarias, de modo que se puedan estabilizar y predecir mínimamente los precios relativos bilaterales. Con relación a lo primero, si bien puede esperarse un crecimiento de la economía argentina inferior al de los noventa, éste podría compensarse con un mejor desempeño de la economía brasileña con relación al registrado en el pasado reciente. Hay que tener en cuenta que Brasil tiene un panorama macroeconómico, de precios relativos y de credibilidad más despejado que el de Argentina, y que, influida por la estabilización de precios y el voluminoso ingreso de capitales del exterior registrado por entonces, la economía argentina habría crecido en los noventa por encima de su tendencia de largo plazo, mientras que la economía brasileña, afectada por la incertidumbre política y económica, lo habría hecho por debajo de la suya.⁸⁷

En relación con el futuro del **MERCOSUR**, hay que destacar que, como muestra la negativa experiencia del bienio 1999-2000, el logro de cierta convergencia de los precios relativos bilaterales constituye un prerrequisito para superar los actuales diferendos comerciales y para retomar el crecimiento del comercio y de la producción en el ámbito regional. Debido a la ya mencionada dificultad para coordinar las políticas cambiarias, como consecuencia de la disparidad existente en los regímenes cambiarios argentino (tipo de cambio fijo) y brasileño (tipo de cambio fluctuante), se optó por concertar metas macroeconómicas en materia de inflación, desequilibrio fiscal y deuda pública, con la expectativa de que un desempeño macroeconómico coincidente de los distintos países desemboque en una convergencia de los precios relativos. Por ese motivo resulta importante prestar atención a la experiencia de coordinación de metas macroeconómicas que entrará en vigor en 2002.

Otra cuestión importante es la posibilidad de que, si se superan las dificultades del último bienio, se consolide la actual e imperfecta **Unión Aduanera**, de modo de otorgar un marco

⁸⁷ En el período 1991-2000 el PBI argentino creció 4,2% a.a. y el PBI brasileño sólo 2,6% a.a., mientras que los respectivos PBI per cápita lo hicieron 2,8% a.a. y 1,1% a.a.

previsible al comercio y a la actividad económica regional que fomente la eficiencia y el crecimiento económicos. La relevancia de estos aspectos se debe al hecho de que, de persistir las trabas arancelarias o no arancelarias que de tanto en tanto limitan el acceso de los productos uruguayos a los mercados de los otros países del MERCOSUR, no sólo se entorpecería el crecimiento del comercio intrarregional, sino que las inversiones tenderían a concentrarse en los grandes mercados. En esas condiciones, la economía uruguaya vería comprometida la expansión de la inversión, lo que afectaría negativamente su crecimiento futuro.

En el **ámbito interno** el país deberá resolver problemas y enfrentar desafíos coyunturales y estructurales. Entre los **problemas coyunturales** que requieren respuestas inmediatas sobresale la necesidad de mejorar la posición competitiva de la producción nacional. Según se entiende, ello requerirá, entre otras cosas, que aumente moderadamente el tipo de cambio real, aunque la cuantía de ese aumento dependerá también de la evolución de las monedas y de los precios domésticos de los principales socios comerciales. Dada la estructura económico-financiera existente (particularmente por lo que hace a la elevada apertura externa y a la extendida dolarización de la actividad financiera y de la deuda pública), la mencionada recuperación del tipo de cambio real debería ser gradual, de modo de conciliar ese propósito con otros tres objetivos muy importantes: preservar la estabilidad de precios, alcanzar un adecuado funcionamiento del sistema financiero y equilibrar las finanzas públicas.

Dicho lo anterior, cabe preguntarse si alcanzará con aplicar una política macroeconómica ordenada, confiar en que algunas variables internacionales clave operen favorablemente, que se logre la deseada consolidación del MERCOSUR, que se verifique cierta convergencia de precios relativos en el ámbito regional y que a nuestros vecinos les vaya bien (o al menos no les vaya mal), para que la economía uruguaya logre un crecimiento económico sostenido que permita una mejor distribución del ingreso y la inclusión de los sectores sociales hoy marginados ("crecimiento con equidad"). Desde nuestro punto de vista, ello exige que se consolide una **economía competitiva**, entendida de acuerdo con la definición manejada por CEPAL, como aquella que "tiene la capacidad de incrementar (o al menos sostener) su participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea del nivel de vida de la población".

Para alcanzar una economía competitiva será necesario **fomentar la industrialización** de las materias primas agrícolas, con énfasis en la obtención de productos diferenciados de alta calidad. Paralelamente, habrá que explotar las posibilidades del comercio intraindustrial, de la especialización y la complementación productivas en el ámbito regional, de modo de alejar el riesgo de que el país sea víctima de un proceso de "aglomeración" de la industria en los grandes centros urbanos de la región que lo reduzca a un papel de mero proveedor de materias primas a los centros industriales de los países vecinos.

Según se entiende, ello requerirá implementar una **política de desarrollo** cuyos principales instrumentos deberían ser: una agresiva política de fomento de las exportaciones, una política cambiaria que procure mantener un tipo de cambio real estable y no rezagado, una política tributaria que premie la inversión y una política de ciencia y tecnología que tienda al fortalecimiento tecnológico de las empresas del país. Paralelamente, será preciso reducir el costo de los servicios públicos y mejorar sensiblemente la infraestructura nacional (especialmente en lo que hace a energía, transportes y comunicaciones).

Por otra parte, resultará necesario consolidar las ventajas existentes para la **provisión de servicios en el ámbito regional**, en áreas tales como: puertos, centros de distribución comercial, turismo y servicios financieros. Ello también requiere mejorar la infraestructura y estimular la inversión. Se trata, pues, de integrar dos modelos de país que en ocasiones se han presentado como antagónicos: el productor y exportador de bienes agropecuarios, agroindustriales e industriales y el productor y exportador de servicios.

Por otra parte, la afirmación del destino productivo del país requiere una gran **inversión social** orientada a mejorar la educación y fomentar la integración social –hoy amenazada por el aumento de la marginalidad y la segmentación sociales–. En relación con la creciente relevancia de la formación del "capital humano" como factor de desarrollo, es poco lo que puede agregarse a lo mucho que ya se ha dicho y constatado sobre la experiencia histórica reciente en los países exitosos. Nuestro país, que en el pasado tuvo claras ventajas en este campo y recientemente ha ido perdiendo terreno en la comparación internacional y regional (especialmente en lo que hace a la educación media), debe hacer un esfuerzo muy grande para no rezagarse aun más y, en lo posible, para recuperar posiciones. La estabilidad social es un valor en sí –un imperativo ético muy caro a la sociedad uruguaya– y también un "valor económico", ya que influye en las decisiones de inversión y, en consecuencia, sobre el crecimiento futuro. En definitiva, se trata de promover cierta equidad en la distribución de los costos y beneficios del crecimiento económico, que además de generar la estabilidad social necesaria para alcanzarlo, permita que las distintas clases, sectores y actores sociales perciban el desarrollo como un emprendimiento compartido.

Dada la significación de los distintos ámbitos de la acción estatal (inserción internacional, provisión de estabilidad macroeconómica, promoción del desarrollo, mejora de la infraestructura, fomento de la educación y de la integración social), el **fortalecimiento del Estado** resulta insoslayable y urgente. Según se entiende, ello requerirá una redefinición de roles entre los sectores público y privado que haga posible que el primero concentre sus energías en aquellas tareas indelegables, pero también obligará a diseñar una estructura tributaria que dote al Estado de los recursos necesarios para alcanzar sus cometidos sin mengua de la competitividad externa de la economía. Por último, también será necesario implementar una reforma de administrativa del sector público que redunde en una sensible mejora de la capacidad de gestión de los distintos organismos. De modo tal que, en el futuro próximo, el país debería alcanzar los acuerdos políticos que le permitan llevar a cabo una ambiciosa reforma del Estado tendiente a incrementar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública.

CUADROS

CUADRO 1
INDICADORES RELEVANTES DE LA ECONOMÍA
INTERNACIONAL Y REGIONAL

	1985-89	1990-94	1995-00	1985-2000
Internacional				
PBI mundial (1)	3,6	2,5	3,6	3,3
PBI mundial per cápita (1)	1,8	1,0	2,3	1,7
Comercio de bs. y serv. mundial (1)	5,9	5,5	7,9	6,5
Tasa Libor (en %) (4)	8,0	5,4	5,9	6,4
Precio del petróleo (2) (4)	18,7	19,3	19,5	19,2
Precios de las mat. primas no petroleras (1) (3)	5,7	-0,2	-3,6	0,7
Precios de los alimentos (1) (3)	3,7	2,3	-5,2	-0,8
Precios de las materias primas agrícolas (1) (3)	4,1	3,0	-4,4	1,3
Tipo de cambio marco/dólar (4)	2,11	1,62	1,69	1,80
América Latina y el Caribe				
PBI (1)	2,6	3,3	2,8	2,9
PBI per cápita (1)	0,8	1,5	1,0	1,1
Transferencia neta de recursos desde el R. del M. (en % de las export. de bs. y ss.) (4)	-22,5	5,5	2,2	-4,5
Brasil				
PBI (1)	4,4	1,3	2,6	2,8
PBI per cápita (1)	2,9	-0,2	1,0	1,2
Inflación (4)	383,2	1.401,9	15,2	302,3
Devaluación (4)	333,7	1.308,8	18,0	284,6
Inflación en dólares (4)	11,4	6,6	-2,3	4,6
Saldo de la balanza comercial (miles de mill. de dólares) (4)	13,5	12,0	-4,3	-1,6
Déficit fiscal / PBI (5) (4)	5,1	0,0	4,2	3,2
Argentina				
PBI (1)	-1,4	5,9	1,7	2,0
PBI per cápita (1)	-2,7	4,5	0,3	0,7
Inflación (4)	444,4	148,3	0,4	126,0
Devaluación (4)	462,3	78,8	0,0	88,9
Inflación en dólares (4)	-3,2	38,9	0,4	19,7
Saldo de la balanza comercial (miles de mill. de dólares) (4)	3,3	0,0	-1,6	0,4
Déficit fiscal / PBI (6) (4)	3,8	0,2	1,9	1,3

(1) Variación acumulativa anual, en %.

(2) Petróleo crudo Brent Mar del Norte, en dólares por barril.

(3) Calculado a partir de los respectivos Índices de Precios en dólares elaborados por The Economist.

(4) Promedio anual.

(5) Corresponde al déficit fiscal operacional (considera sólo los pagos de intereses reales), en % del PBI.

(6) Corresponde a las necesidades de financiamiento del sector público no financiero, en % del PBI. El promedio 1985-89 refiere únicamente a 1989. El de 1985-2000 corresponde a 1989-2000.

Fuente: Elaborado en base a datos de FMI, The Economist, BCB, IBGE, BCRA, INDEC, Boletín Techint, MEOySP
CELADE, CEPAL e International Energy Agency.

CUADRO 2
OFERTA Y DEMANDA FINALES
(variación real acumulativa anual, en %)

	1985-89	1990-94	1995-00	1985-00	2000
Oferta y demanda finales	4,8	6,9	2,1	4,5	-1,1
Oferta					
PBI	3,8	4,3	1,5	3,1	-1,3
Importaciones	9,2	15,3	3,5	8,9	-0,9
Demanda					
Demanda interna	4,8	6,2	1,9	4,1	-2,7
Inversión Bruta Interna	2,4	11,3	-0,2	4,1	-12,7
Consumo	5,1	5,4	2,3	4,1	-0,9
Consumo público	3,0	2,0	1,4	2,1	-3,5
Consumo privado	5,6	5,9	2,4	4,5	-0,5
Exportaciones	4,9	9,8	2,8	5,6	4,0

FUENTE: Elaborado en base a datos del BCU.

CUADRO 3
INDICADORES DE PRODUCCIÓN
(variación real acumulativa anual, en %)

	1985-89	1990-94	1995-00 (1)	1985-00 (1)
<u>PBI por sectores:</u>				
Agropecuario	3,5	3,2	0,5	2,3
Agrícola (inc. silvicultura)	3,9	3,1	2,4	3,3
Pecuaria	3,3	3,3	0,1	2,2
Pesca	-9,6	-0,7	-1,9	-4,0
Canteras y minas	-3,1	5,3	9,7	4,2
Industria manufacturera	3,6	-1,2	-0,4	0,6
Alimentos, bebidas y tabacos	4,4	1,5	2,7	3,0
Textiles, vestimentas y cuero	1,5	-2,8	-9,6	-4,4
Papel e imprentas	-0,4	3,9	3,2	2,4
Industria química	2,1	-7,9	5,5	0,1
Minerales no metálicos	9,6	2,6	-6,4	1,3
Metálicas básicas	1,9	-6,3	0,0	-1,5
Productos metálicos, maquinaria y equipo	7,7	-0,6	-6,2	-0,3
Otras industrias manufactureras	n/d	-1,3	0,1	n/d
Electricidad, gas y agua	3,7	5,9	5,9	5,2
Construcción	-0,1	7,3	-0,3	2,1
Comercio, restaurantes y hoteles	3,9	9,6	-0,4	4,0
Comercio	4,1	10,5	0,6	5,1
Restaurantes y hoteles	3,0	4,0	-0,6	2,1
Transporte y comunicaciones	7,5	10,4	5,1	7,5
Transportes y almacenamiento	6,6	9,0	1,6	5,8
Comunicaciones	10,5	13,9	10,1	12,2
Est.financieros, seguros, bienes inmuebles y serv. a las emp.	4,1	1,0	4,4	3,2
Servicios comerciales, sociales y personales	3,4	1,5	1,3	2,0
PBI	3,8	4,3	1,5	3,1
PBI per cápita	3,2	3,7	1,0	2,5
Productividad aparente del trabajo en la industria	2,2	6,8	8,2	5,8
Productividad aparente del trabajo urbano total	0,1	3,3	1,1	1,5
Ingreso Bruto Nacional	5,6	4,8	1,6	3,8

(1) La desagregación a "dos dígitos" no incluye el año 2000.

FUENTE: Elaborado en base a datos del BCU.

CUADRO 4
INDICADORES DE PRODUCCIÓN POR RAMAS Y RUBROS SELECCIONADOS
(variación real acumulativa anual, en %)

	1985-89	1990-94	1995-00 (1)	1985-00 (1)
IVF de la Industria Manufacturera (2)	3,6	-1,2	-0,4	0,6
Ramas de mayor crecimiento				
Química básica	17,1	4,0	4,0	8,0
Envases y cajas de papel y cartón	1,5	14,6	5,9	7,1
Bebidas sin alcohol	7,5	7,1	3,8	6,0
Productos lácteos	5,2	4,9	3,4	4,4
Productos alimenticios diversos	14,9	4,4	-3,9	4,3
Cervecerías y malterías	8,5	6,1	-1,3	4,0
Cemento, cal y yeso	7,4	7,6	-2,5	3,6
Automóviles	10,5	3,9	-3,3	3,1
Plásticos	3,5	-0,2	5,3	3,0
Matanza de ganado y carne	5,1	-0,4	4,1	3,0
Art. de pulpa de papel y cartón	2,9	2,9	3,0	3,0
Pulpa de madera, papel y cartón	0,3	3,5	4,7	2,9
Tabaco	3,2	1,0	3,2	2,5
Ramas de mayor contracción				
Calzado	-2,5	4,0	-22,5	-8,7
Prendas de vestir, excepto calzado	0,9	-10,1	-10,2	-6,8
Tejidos de punto	-2,2	-4,8	-6,9	-4,8
Productos metálicos (excluido maquinaria y equipos)	4,1	-2,1	-13,4	-4,7
Artículos de limpieza, perfumes y cosméticos	-0,5	1,9	-11,4	-4,0
Productos farmacéuticos y medicamentos	0,1	-1,4	-8,6	-3,7
Pescado y productos marinos	-0,9	-7,7	-2,4	-3,6
Destilación de bebidas espirituosas	0,6	-7,6	-3,4	-3,5
Hilado, tejido y acabado de textiles	2,9	1,0	-11,0	-3,1
VBP del sector agropecuario (3)	3,6	3,0	2,1	2,9
VBP agrícola	3,6	3,5	4,0	3,7
Cereales	4,8	4,2	4,2	4,4
Arroz	3,6	10,4	11,2	8,3
Oleaginosos	8,6	9,1	-8,3	2,8
Frutas frescas	3,3	7,4	5,0	5,2
Uva para vinificar	6,6	-2,8	2,4	2,0
Otros (4)	4,7	2,7	6,4	4,6
VBP pecuario	3,6	2,6	0,2	2,1
Ganado bovino	-1,2	8,5	1,5	2,9
Lana	6,3	-3,2	-7,7	-1,7
Leche	4,3	4,6	4,8	4,5
Apícola y avícola	5,7	5,2	5,6	5,5

(1) Para todas las variables agropecuarias no se incluye el año 2000.

(2) Índice de Volumen Físico de la Industria Manufacturera, Encuesta Industrial Trimestral, INE.

(3) Valor Bruto de Producción del sector agropecuario en pesos constantes.

(4) Incluye: inversión en plantaciones y cultivos permanentes, leguminosas secas, forrajeras, otros cultivos y silvicultura y extracción de madera y leña.

FUENTE: Elaborado en base a datos del INE y BCU.

CUADRO 5
INDICADORES DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA
(en base a valores corrientes)

	1984	1985-89	1990-94	1995-00	2000
Estructura del PBI (en % del total)					
Agropecuario	12,9	11,6	8,2	7,0	5,9
Industria Manufacturera	26,3	27,8	24,2	18,3	16,9
Producción total de bienes	44,2	43,7	37,6	31,4	29,1
Comercio, Restaurantes y Hoteles	15,8	15,3	16,0	14,4	13,4
Transportes y Comunicaciones	6,4	6,6	6,9	8,1	9,1
Establecimientos financieros y seguros	11,5	9,8	9,7	8,7	10,3
Bienes inmuebles, servicios a empresas	11,8	9,9	13,0	16,6	17,6
Servicios del Gobierno Gral.	8,8	9,2	8,8	9,4	9,9
Servicios comunales, sociales y personales	6,8	7,6	9,3	10,9	11,6
Producción total de servicios y otros (1)	56,1	56,4	62,4	68,6	70,9
Estructura sectorial del empleo (en % del total de empleo urbano)					
Empleo en agricultura, caza, silvicultura y pesca	n/d	3,8	3,7	4,1	3,7
Empleo en industria manufacturera	n/d	21,5	20,7	16,2	14,3
Empleo en construcción	n/d	6,1	6,8	7,4	7,8
Empleo en comercio, restaurantes y hoteles	n/d	17,3	18,4	20,0	19,3
Empleo en est. financieros y seguros	n/d	4,7	5,5	6,4	6,6
Empleo en resto de actividades	n/d	46,5	44,9	45,9	48,4
Estructura institucional del empleo (en % del total de empleo urbano)					
Asalariados en el sector privado	n/d	46,8	51,6	54,7	55,6
Asalariados en el sector público	n/d	23,0	20,0	17,5	17,1
Resto (2)	n/d	30,2	28,4	27,8	27,3
Inversión Bruta Interna / PBI	12,1	12,7	14,8	15,1	13,9
Inversión Bruta Fija / PBI	10,9	11,5	13,8	14,1	13,2
Inversión Extranjera Directa / PBI (3)	n/d	0,9	0,6	0,8	1,4
Inversión Extranjera Directa / PBI (4)	n/d	n/d	0,9	1,6	n/d
Tasa arancelaria promedio (5)	32,8	30,9	18,6	15,2	16,0
Coefic. de apertura externa (6)	49,3	49,0	64,7	81,9	84,1
Coefic. de apertura externa (7)	49,3	44,7	39,8	39,4	40,0

(1) Incluidos los derechos de importación y deducida la remuneración imputada de las instituciones financieras.

(2) Incluye trabajadores por cuenta propia, patrones, integrantes de cooperativas y familiares sin remuneración.

(3) Inversión Extranjera Directa, fuente BCU.

(4) Inversión Extranjera Directa, fuente DECON-FCS. El periodo 1995-00 refiere a los años 1995-1998.

(5) Desde 1984 hasta 1989 considera el promedio simple de tres niveles arancelarios; entre 1990 y 2000 considera el promedio de los seis niveles arancelarios de la categorización CCP.

(6) Exportaciones + importaciones de bienes y servicios / PBI, en base a valores constantes.

(7) Exportaciones + importaciones de bienes y servicios / PBI, en base a valores corrientes.

FUENTE: Elaborado en base a datos del BCU, INE, DECON de la FCS e Instituto de Economía de la FCEyA.

CUADRO 6
INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO
(en %)

	1985-89	1990-94	1995-00	1985-00	2000
Variación de las exportaciones de bienes (1)	11,6	3,7	3,1	5,8	2,6
Variación de las exportaciones de bienes a Argentina y Brasil (1)	20,7	11,0	1,2	10,1	1,6
Variación de las exportaciones de bienes al resto del mundo (1)	8,4	-0,8	4,5	4,0	3,3
Variación de las importaciones de bienes (1)	9,2	18,3	3,7	9,8	3,2
Variación de las exportaciones de servicios (1) (2)	4,0	25,6	0,6	8,9	7,1
Variación de las exportaciones de bienes y servicios (1) (2)	9,7	9,9	2,1	6,8	4,2
Variación de las importaciones de bienes y servicios (1) (2)	6,1	17,3	2,9	8,2	4,2
Balance de bienes / PBI	2,8	-1,7	-4,8	-1,5	-5,8
Balanza turística / PBI	1,0	2,0	2,1	1,7	1,8
Balanza en cuenta corriente / PBI	-0,2	-0,7	-1,9	-1,0	-3,1
Exportaciones de bienes a Argentina / Exportaciones totales	7,4	14,7	15,0	12,5	17,9
Exportaciones de bienes a Brasil / Exportaciones totales	21,1	23,6	30,7	25,5	23,1
Exportaciones de bienes Argentina y Brasil / Exportaciones totales	28,5	38,3	45,7	38,0	41,0
Intereses netos / PBI	-4,5	-1,9	-1,0	-2,0	-1,1
Transferencia neta de recursos desde Uruguay (en % de las export. de bs. y ss.)	-14,1	-2,8	10,4	-1,3	15,6
Saldo de la balanza de pagos / PBI	1,1	0,6	1,0	0,9	0,9
Deuda externa bruta total / PBI	82,0	61,6	60,3	67,5	69,5
Deuda externa neta total / PBI	41,9	20,9	14,5	25,1	16,9

(1) Variación media acumulativa anual, en base a valores en dólares corrientes.

(2) Incluye servicios turísticos y otros servicios no factoriales

FUENTE: Elaborado en base a datos del BCU.

CUADRO 7
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES POR GRUPOS SELECCIONADOS
(variación acumulativa anual, en base a dólares corrientes, en %)

	1985-89	1990-94	1995-00	1985-00
Exportaciones "tradicionales" (1)	12,4	-3,2	2,3	3,5
Exportaciones "nuevas y dinámicas" (2)	18,7	14,1	3,8	11,5
Exportaciones de restantes bienes	6,6	4,1	3,1	4,5
Exportaciones totales de bienes	11,6	3,7	3,1	5,8
Exportaciones de servicios turísticos	1,6	22,6	0,5	7,3
Exportaciones de otros servicios no factoriales	7,0	28,7	0,7	10,8
Exportaciones totales de servicios	4,0	25,6	0,6	8,9
Exportaciones totales de bienes y servicios	9,7	9,9	2,1	6,8

(1) Carne, cueros y lanas.

(2) Arroz, lácteos, madera, papel, químicos, plásticos y metalmecánica.

FUENTE: Elaborado en base a datos del BCU.

CUADRO 8
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
(en %)

	1984	1985-89 (3)	1990-94	1995-00	2001
Exportaciones "tradicionales" (1)	33,9	40,3	27,1	20,4	20,6
Exportaciones "nuevas y dinámicas" (2)	11,7	17,3	18,4	22,0	23,0
Exportaciones de restantes bienes	26,8	21,9	22,4	20,9	18,8
Exportaciones totales de bienes	72,4	79,5	67,9	63,3	62,4
Exportaciones de servicios turísticos	16,5	11,4	15,5	17,8	17,7
Exportaciones de otros servicios no factoriales	11,1	9,1	16,6	18,9	19,9
Exportaciones totales de servicios	27,6	20,5	32,1	36,7	37,6
Exportaciones de bienes y servicios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Carne, cueros y lanas

(2) Arroz, lácteos, madera, papel, químicos, plásticos y metalmecánica

(3) Corresponde al promedio del período 1988-89.

FUENTE: Elaborado en base a datos del BCU.

CUADRO 9
INDICADORES DE EMPLEO E INGRESOS
(total del país urbano, en %)

	1985-89 (1)	1990-94	1995-00 (2)	1985-00 (3)	2000
Salario medio real (4)	5,2	0,8	0,0	1,9	-1,3
Salario público real (4)	3,1	-0,5	1,0	1,2	-1,5
Salario privado real (4)	6,9	1,6	-0,4	2,5	-1,2
Salario privado en dólares (4)	13,5	15,8	1,5	9,5	-3,0
Pasividad media real (4)	6,6	7,9	1,5	4,3	-1,1
Ingreso medio real de los hogares (4) (5)	10,9	3,5	2,1	4,4	-4,4
Tasa de actividad (6)	56,8	57,3	59,0	57,8	59,6
Tasa de actividad femenina (6)	42,4	44,3	47,5	44,9	n/d
Tasa de empleo (6)	53,2	54,3	54,1	53,9	52,9
Tasa de desempleo (6)	9,7	8,8	11,4	10,1	13,6
Índice de distribución del ingreso de Gini (6)	40,4	40,8	42,0	41,2	43,2
Personas pobres (en % del total) (6)	n/d	23,1	23,3	23,2	25,2

(1) Para las pasividades reales, el ingreso medio real de los hogares y la tasa de actividad femenina corresponde a los promedios de 1986-1989.

(2) Para la tasa de actividad femenina corresponde al promedio de 1995-1999.

(3) Para la pobreza corresponde al promedio de 1990-2000. Téngase en cuenta, también, lo señalado en las notas (1) y (2).

(4) Variación acumulativa anual, en %.

(5) Dado el cambio de marco muestral y de la cobertura de la ECH efectuado a partir de 1998, los niveles de ingreso previos a 1998 no son estrictamente comparables con los posteriores.

(6) Promedio anual.

FUENTE: Instituto de Economía, en base a datos del INE.

CUADRO 10
INDICADORES DE INFLACIÓN Y PRECIOS RELATIVOS
(variación acumulativa anual, en %)

	1985-89	1990-94	1995-00	1985-00	2000
Inflación minorista, promedio anual (IPC)	70,8	74,4	17,9	49,6	4,8
Inflación mayorista, promedio anual (IPM)	67,7	60,2	15,0	43,5	6,8
Devaluación, promedio anual	61,0	52,9	15,7	39,9	6,7
Inflación minorista en dólares, promedio anual	6,1	14,1	1,9	6,9	-1,8
TCR (IPC/IPC, 9 países) (1)	-3,4	1,9	-2,8	-1,5	0,6
TCR (IPC/IPC, 6 países) (2)	4,4	-8,0	-3,5	-2,6	-6,7
TCR (IPC/IPC, EE.UU.)	-2,5	-9,3	0,7	-3,5	5,1
TCR (IPC/IPC, Argentina)	-8,0	21,4	-1,5	2,9	0,7
TCR (IPC/IPC, Brasil)	-8,5	6,8	-4,9	-2,6	3,9

(1) Tipo de cambio real con Alemania, Reino Unido, Italia, Japón, Francia, Países Bajos, EE.UU., Argentina y Brasil.

(2) Tipo de cambio real con Alemania, Reino Unido, Italia, Japón, Francia y Países Bajos.

FUENTE: Elaborado en base a datos del INE, BCU, INDEC, Gazeta Mercantil, DIESP y Boletín Techint.

CUADRO 11
INDICADORES DE FINANZAS PÚBLICAS
(en % del PBI)

	1984	1985-89	1990-94	1995-00	1985-00	2000
Ingresos del Gobierno Central	13,6	15,1	16,9	19,2	17,2	20,4
Egresos del Gobierno Central	18,9	17,1	17,3	21,5	18,8	23,9
Resultado del Gobierno Central	-5,4	-2,0	-0,5	-2,3	-1,7	-3,5
Resultado global del sector público	-9,5	-5,3	-1,2	-2,3	-2,9	-4,0
Deuda bruta en m. extr. del s. público (en % del PBI)	80,1	78,9	57,5	52,1	62,2	65,6
(variación media anual, en %)	6,6	9,2	5,0	7,9	7,4	7,1
Deuda externa bruta del sector público	60,4	56,8	34,8	27,6	39,0	32,0
Deuda externa neta del sector público	36,8	29,3	16,6	12,3	18,9	14,4

FUENTE: Elaborado en base a datos del BCU.

CUADRO 12
ESTRUCTURA DE LOS EGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(a) En % del total de egresos

	1984	1985-89 (1)	1990-94	1995-00 (2)	2000
Servicios públicos generales (3)	11,2	13,7	13,7	12,3	11,2
Defensa	11,8	10,0	7,9	5,2	4,7
Educación	7,5	10,2	10,3	9,2	9,4
Salud	6,0	7,3	8,6	8,3	7,6
Seguridad y asistencia social	31,6	29,2	32,8	44,2	45,4
Vivienda	0,4	0,3	0,3	2,3	2,2
Actividades y servicios económicos	11,5	12,9	11,9	7,7	7,1
Servicios de deuda pública	10,7	10,7	9,9	6,8	9,1
Transf. a otros niveles de gob.	5,1	2,5	1,3	0,7	1,2
Otros	4,2	3,1	3,4	3,4	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(b) En % del PBI

	1984	1985-89 (1)	1990-94	1995-00	2000
Servicios públicos generales (3)	2,1	2,3	2,4	2,6	2,7
Defensa	2,2	1,7	1,4	1,1	1,1
Educación	1,4	1,7	1,8	2,0	2,2
Salud	1,1	1,2	1,5	1,7	1,8
Seguridad y asistencia social	6,0	5,0	5,7	9,4	10,8
Vivienda	0,1	0,1	0,1	0,5	0,5
Actividades y servicios económicos	2,2	2,2	2,1	1,6	1,7
Servicios de deuda pública	2,0	1,8	1,7	1,7	2,2
Transf. a otros niveles de gob.	1,0	0,4	0,2	0,2	0,3
Otros	0,8	0,5	0,6	0,7	0,5
Total	18,9	17,0	17,3	21,2	23,9

(1) Corresponde al promedio 1985-1988.

(2) Para los Servicios de deuda pública y las Transferencias a otros niveles de gob. no incluye el año 1999.

(3) Incluye Administración General, Asuntos Exteriores, Orden Público y Seguridad y Justicia.

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Contaduría General de la Nación.

CUADRO 13
INDICADORES FINANCIEROS
(en %)

	1984	1985-89	1990-94	1995-00	1985-00	2000
M1/PBI (1)	6,8	6,9	6,1	5,1	6,0	5,0
M2/PBI (2)	18,3	15,6	9,8	8,3	11,1	9,0
M3/PBI (3)	53,3	56,9	57,2	50,3	54,5	65,1
Depósitos en moneda extranjera / PBI (4)	27,5	35,3	42,3	42,9	40,3	54,7
Depósitos de no residentes / PBI	10,9	13,5	17,1	15,7	15,5	24,2
Grado de dolarización de los pasivos bancarios (5)	65,6	72,2	82,6	83,2	79,6	86,1
Crédito en moneda nacional / Total crédito sector privado (6)	42,1	44,6	43,5	36,4	41,2	30,3
Crédito en moneda extranjera / Total crédito sector privado (6)	57,9	55,4	56,5	63,6	58,8	69,7
Depósitos totales (variación real acumulativa anual) (4)	-5,0	8,7	-4,9	9,5	4,5	10,1
Créditos totales (variación real acumulativa anual) (6)	-9,9	1,3	-3,5	9,1	2,6	-1,1
Tasas de interés reales activas (7)						
En moneda nacional, normal	12,4	16,4	34,3	48,6	34,1	42,1
En moneda nacional, preferencial	3,8	3,2	8,8	20,3	11,3	15,1
En moneda extranjera, normal	34,4	5,3	-2,7	12,9	5,7	16,0
En moneda extranjera, preferencial	32,0	3,3	-5,6	8,3	2,4	10,6
Tasas de interés reales pasivas (7)						
En moneda nacional	3,3	-1,7	-5,2	6,1	0,1	6,9
En moneda extranjera	26,1	-1,4	-9,6	4,7	-1,6	7,5

(1) M1= circulante en poder del público + depósitos a la vista en moneda nacional.

(2) M2 = M1 + depósitos a plazo y caja de ahorros en moneda nacional.

(3) M3 = M2 + depósitos en moneda extranjera.

(4) Los depósitos corresponden a los del sector privado en el sistema financiero.

(5) Depósitos en moneda extranjera / M3

(6) Los créditos corresponden a los otorgados por el sistema financiero al sector privado.

(7) Deflactadas por el IPC.

FUENTE: Elaborado en base a datos del BCU.

BIBLIOGRAFÍA

Amarante, Verónica (2001). “Diferencias salariales entre trabajadores del sector público y privado”, Documento de Trabajo 2/01, Instituto de Economía, Montevideo.

Antía, Fernando (1986). “Endeudamiento externo, crisis financiera y política económica”. Revista *Suma* N°1, CINVE, Montevideo.

Antía, Fernando (1988). “El sistema financiero en la crisis”. En: *Uruguay’87*, Instituto de Economía, FCEyA - FESUR, Montevideo.

Antía, Fernando (1989). “Cambios en el sistema financiero y el futuro del sistema bancario comercial”. En: *Uruguay’88*, Instituto de Economía, FCEyA - FESUR, Montevideo.

Antía, Fernando (1993). "El Mercosur dos años después". *Cuadernos del Claeh* N°65-66, Montevideo.

Antía, Fernando (1994). “Liberalización del mercado cambiario en Brasil e impacto en los demás países del Mercosur”. Programa de apoyo técnico para la implantación y puesta en marcha del Mercosur (Cooperación Técnica BID-ATN/SF-4130-RE), (mimeo), Montevideo.

Antía, Fernando (1994). "Las políticas económicas en Propuesta". En: *Proyecto Propuesta*, FESUR - ECS, Montevideo.

Antía, Fernando (1996). “El nuevo marco normativo del mercado de valores”. En: *Anuario’96*, OPYPA-MGAP, Montevideo.

Antía, Fernando (1998). “La economía uruguaya en el período 1985-1996 y sus perspectivas en el contexto del MERCOSUR”. En: *Uruguay: sociedad política y cultura: de la restauración democrática a la integración regional*, CEXECI, Cáceres.

Antía, Fernando y Quijano, José (1987). "Cinco años de crisis de la deuda". *Cuadernos del CLAEH*. N°41. 2ª serie, año 12, Montevideo.

Antía, Fernando y Quijano, José (1991). "La economía uruguaya luego del fallido intento de estabilización de 1990". En: *Coyuntura 1990: los precios a la disparada*, FESUR, Montevideo.

Arim, Rodrigo y Vallcorba, Martín (1999). “El mercado bancario en el Uruguay de los noventa”, Documento de Trabajo 2/99, Instituto de Economía, FCEyA, Montevideo.

Banda, Ariel (1990). “Regulación bancaria, crisis financiera y políticas consecuentes: el caso uruguayo”. En: *Ahorro y asignación de recursos financieros. Experiencias latinoamericanas*, Grupo Editor Latinoamericano, Santiago de Chile.

Bergara, Mario; Dominioni, Daniel y Licandro, José Antonio (1995). “Un modelo para

comprender la “enfermedad uruguaya”. En: *Revista de Economía*, Volumen 2, BCU, Montevideo.

Bértola, Luis y Lorenzo, Fernando (2000). “Componentes tendenciales y cíclicos en el PBI per cápita de Argentina, Brasil y Uruguay: 1870-1988”. En: *Ensayos de Historia Económica. Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990*, Ediciones Trilce, Montevideo.

Bértola, Luis y Porcile, Gabriel (2000). “Argentina, Brasil y Uruguay y la economía mundial: una aproximación a diferentes regímenes de convergencia y divergencia”. En: *Ensayos de Historia Económica. Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990*, Ediciones Trilce, Montevideo.

Bittencourt, Gustavo y Domingo, Rosario (2001). “El caso uruguayo”. En: *El boom de la inversión extranjera directa en el Mercosur* (Daniel Chudnovsky, coordinador). Siglo veintiuno - Red Mercosur, Buenos Aires.

Bouzas, Roberto y Fanelli, José María (2001). “MERCOSUR: Integración y crecimiento”, Fundación OSDE, Buenos Aires.

Caprio, Gerard Jr. y Klingebiel, Daniela (1996). “Bank Insolvencies: Cross-country Experience”. En: WPS1620, Banco Mundial, Washington.

CEPAL (1990). “Transformación productiva con equidad”, LC/G 1601 - P/E, Santiago de Chile.

CEPAL (1994). “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”, LC/G 1801 (SES.25/4)/E, Santiago de Chile.

CEPAL (1998). “Impacto de la crisis asiática en América Latina”, LC/G 2026, Santiago de Chile.

CEPAL (1999). “Panorama social de América Latina en 1998”, LC/G 2050 - P/E, Santiago de Chile.

CEPAL (2001). “Panorama social de América Latina 1999-2000”, LC/G 2068 - P/E, Santiago de Chile.

Departamento de Estudios Económicos-Cámara de Industrias del Uruguay (1999). “Cambios en la industria en la última década”, Montevideo.

Departamento de Estudios Económicos-Cámara de Industrias del Uruguay (1999). “La presión fiscal en Uruguay”, Montevideo.

Ffrench-Davis, Ricardo y Devlin, Robert (1993). “Diez años de crisis de la deuda latinoamericana”. En: *Comercio Exterior*, Vol.43, N°1, México.

Finch, Henry (1998). *Towards the new economic model: Uruguay 1973-97*, (mimeo),

Londres.

FMI (2001). "Uruguay: Recent Economic Developments". En: *IMF Country Reports* N° 01/7, Washington.

Forteza, Alvaro (1998). "Los efectos fiscales de la reforma de la seguridad social uruguaya". Documento N°8/98- Departamento de la Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

Grau, Carlos; Noya, Nelson; Rama, Martín (1987). "El precio de la vivienda. Consecuencias sociales y efectos macroeconómicos". En: Revista *Suma*, N° 3, Cinve, Montevideo.

Instituto de Economía (1987-2001). "Informe de Coyuntura" (varios números), Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.

Katzman, Ruben; Filgueira, Fernando; Furtado, Magdalena (2000). "Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay". En: *Revista de la Cepal* N° 72, Santiago de Chile.

Lora, Eduardo (1997). "A decade of Structural Reforms in Latin America: What has been reformed and how to measure it", (mimeo), BID, Washington.

Macadar, Luis (1993). "Restauración democrática y política económica. Uruguay 1985-1989". En: *La política económica en la transición a la democracia*, CIEPLAN, Santiago de Chile.

Melgar, Alicia (1995). "El sistema de previsión social en Uruguay", Instituto de Economía, Convenio Senado-Universidad de la República, Montevideo.

Noya, Nelson (1986). "Tres problemas para la política económica actual". En: Revista *Suma* N°1, CINVE, Montevideo.

Notaro, Jorge y Hintermester, Alberto (1989). "Política económica y sectores populares". En: *Uruguay Hoy* N°2, CIEDUR, Montevideo.

Patrón, Rosario (1988). "Evolución de la inversión pública y privada en construcción en 1986 y perspectivas para 1987". En: *Uruguay '87*, Instituto de Economía-FESUR, Montevideo.

Pires de Souza, Francisco (1994). "Experiencias de políticas de estabilización baseadas en ancla cambiaria". En: *Revista Brasileira de Comércio Exterior* N° 40, FUNCEX, Río de Janeiro.

Preve, Julio y Tamber, Adrián (1995). "Reforma tributaria del agro". En: *Anuario '95*, OPYPA-MGAP, Montevideo.

Rodríguez, Juan Manuel, coordinador, (1998). "¿Hacia un nuevo modelo de relaciones laborales?. De la apertura política a la apertura económica". Ediciones Trilce, Montevideo.

Talvi, Ernesto (1994). "Uruguay: los planes de octubre de 1978 y diciembre de 1990"

(mimeo). *Jornadas Internacionales de Economía*, Banco Central, Montevideo

Tambler, Adrián (2000). “Evolución de la presión fiscal en el sector agropecuario”. En: *Anuario 2000*, OPYPA- MGAP, Montevideo.

Torello, Mariella (1992). “Las causas de una inversión insuficiente”. En: *Revista Suma*, N°13, CINVE, Montevideo.

Vaillant, Marcel (2001). *Medidas alternativas de la política comercial. Un análisis para Uruguay 1976-1999*, (mimeo), Departamento de Economía-FCS, Montevideo.

Vigorito, Andrea (1999). *Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay 1986 – 1997*, Documento de Trabajo 6/99, Instituto de Economía, Montevideo.

Vigorito, Andrea (2001). *Actualización de las mediciones sobre distribución del ingreso*, Instituto de Economía, (mimeo), Montevideo.

Williamson, John, editor (1990). “What Washington Means by Policy Reform”. En: *Latin American Adjustment. How much has happened?*, Institute for International Economics, Washington.

