

# Uruguay+25

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 16

---

Sinuosa y convulsa:  
la economía uruguaya  
en el último medio siglo

---

Luis Bértola - Reto Bertoni

**Coordinación Proyecto Uruguay + 25:** Leo Harari y Cecilia Alemany

**Edición:** Mario Mazzeo y Natalia Uval

**Compilación:** Yálaní Zamora y Carolina Quintana.

**Diseño:** Diego García.

La Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur/Red Mercosur) es una red de investigación formada por universidades públicas y privadas, y centros de producción de conocimiento de la región, sus proyectos son regionales e involucran permanentemente a investigadores/as de varios países de América del Sur.

La misión de la Red es contribuir al análisis y el debate socio-económico regional identificando respuestas a los desafíos del desarrollo, Promueve, coordina y desarrolla estudios conjuntos desde una perspectiva independiente y rigurosa sobre la base de metodologías comunes desde una visión regional. Integra las dinámicas globales y analiza las lecciones aprendidas de otras experiencias y regiones, para atender las prioridades para el crecimiento inclusivo y sustentable en América del Sur.

Desde sus inicios, la Red ha tenido el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC, Canadá) y para la realización del Proyecto Uruguay + 25 contó también con el apoyo de otras instituciones tales como el BID, la CAF, el Banco Mundial y la ANII.



[www.redmercosur.org](http://www.redmercosur.org)

Edificio Mercosur,

Luis Piera 1992, 3.er piso

Tel: (+598) 2410 1494

[coordinación@redmercosur.org](mailto:coordinación@redmercosur.org)

11200, Montevideo – Uruguay

La Fundación Astur fue creada a mediados de 2009. Su nombre resume de cierta manera las dos patrias, Asturias y Uruguay, de quien la ha constituido y es su presidente, Enrique V. Iglesias. La Fundación tiene dos ejes de acción:

La divulgación de conocimiento en ciencias económicas, sociales y políticas y otros temas claves del debate contemporáneo. Para cumplir con ese objetivo ha organizado el ciclo de conferencias Pensando el Futuro, la publicación Cuadernos de Astur, y diversos talleres y encuentros, promoviendo el diálogo social. La presente obra se inscribe en este eje. El desarrollo de actividades dedicadas a atender a sectores vulnerables de la población. Para cumplir ese objetivo trabaja en la mejora de las condiciones de vida y de cuidados de los adultos mayores.

La fundación participa en la elaboración de proyectos y gestiona recursos para financiarlos, privilegiando la asociación con otras organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas nacionales y locales.

Iturriaga 3379

11300 Montevideo

Tel: (+598) 2622 30 96

[info@fundacionastur.org](mailto:info@fundacionastur.org)

[www.fundacionastur.org](http://www.fundacionastur.org)

La serie de documentos de trabajo Uruguay + 25 compila los diferentes trabajos realizados en el marco del proyecto, liderado por Enrique V. Iglesias, desde la Fundación Astur y con la colaboración de la Red Sur. Esta es una iniciativa que recoge el espíritu de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que tuvo lugar hace 50 años, sentando las bases de la planificación para el desarrollo en el estado moderno uruguayo, y de una cultura de colaboración con técnicos de la región para analizar los desafíos nacionales con una perspectiva de largo plazo.

El objetivo de este proyecto fue llevar adelante un proceso de análisis, debate e identificación de propuestas de políticas para la agenda de futuro de Uruguay, en su dimensión nacional, considerando la dimensión regional e internacional de cara al desafío del desarrollo inclusivo y sostenible. Esta propuesta se basa en el entendimiento de que la sociedad uruguaya tendrá más oportunidades a futuro en la medida de que las políticas y estrategias de desarrollo tengan un enfoque de mediano y largo plazo, y reflejen consensos nacionales reconociendo lecciones aprendidas en Uruguay, la región y el mundo.

El libro “Uruguay + 25. Documentos de investigación” es la obra colectiva producida en el marco del proyecto que compila las versiones resumidas de los aportes de treinta y nueve especialistas. A través de estos documentos de trabajo se dan a conocer las investigaciones de base de esos trabajos y otros estudios que se comisionaron en el marco del proyecto, así como notas de opinión.

Esta iniciativa fue posible gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Mundial (BM), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

## Luis Bértola

Doctor en Historia Económica por la Universidad de Gotemburgo. Profesor Titular en Régimen de Dedicación Total del Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

## Reto Bertoni

Doctor en Historia Económica (Universidad de la República). Profesor Adjunto del Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Encargado del curso Historia Económica de América Latina en la Maestría en Historia Económica. Encargado del curso Problemas del Desarrollo en el grado. Coordinador de la Licenciatura en Desarrollo. Responsable del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIIS). Área principal de investigación: energía, innovación y desarrollo. Autor del libro “Energía y Desarrollo. La restricción energética en Uruguay como problema”.

# Sinuosa y convulsa: la economía uruguaya en el último medio siglo

Luis Bértola y Reto Bertoni

## I. Introducción

Al cumplirse 50 años del inicio de uno de los esfuerzos más importantes que se hayan realizado en Uruguay por diagnosticar los problemas del desarrollo del país y definir metas e instrumentos de desarrollo, es pertinente una reflexión sobre los caminos recorridos desde entonces y sobre los futuros posibles.

El país se encuentra hoy en una situación muy diferente a la de hace 50 años. En aquel momento, y después de una década de muy rápido crecimiento, transformación estructural y desarrollo de diferentes componentes de un estado de bienestar, el país se encontraba en medio de un prolongado estancamiento, con fuertes desequilibrios y una conflictividad social y política creciente. Esa situación contrastaba con el crecimiento de otros países latinoamericanos y especialmente con la fuerte expansión del capitalismo en una etapa que luego fue llamada la Edad de Oro.

Hoy el país completa una década de mucho dinamismo económico, acompañada de importantes logros sociales y una firme estabilidad política. Sin embargo, y a diferencia de lo que sucedía en los años '60, el escenario mundial actual se presenta un tanto sombrío e inestable, aunque debido al persistente empuje de la economía china, la crisis no le ha llegado más que marginalmente.

Uruguay está frente a una encrucijada, debatiendo si las bases de esta etapa de crecimiento son duraderas y sustentables o si, por el contrario, esta modalidad de crecimiento necesita de cambios importantes para ser sostenible. Existen señales preocupantes, que apuntan a que el rápido crecimiento no sería fácil de mantener, tanto debido a circunstancias externas como domésticas.

## II. La economía uruguaya en el largo plazo

La economía uruguaya ha mostrado en el muy largo plazo una tendencia de crecimiento del PIB per cápita sumamente estable, que ha rondado el 1% anual desde 1870.

Sin embargo, esa aparente estabilidad esconde tres grandes elementos de cambio e inestabilidad.

Por un lado, la tendencia de la población a crecer más lentamente. De un país con altas tasas de crecimiento natural y alta inmigración, pasamos a un país con una baja tasa de crecimiento natural y cerrado demográficamente, y a otro en el que manteniéndose la baja tasa de crecimiento natural comenzó a tener un saldo emigratorio neto muy fuerte. En otras palabras, parte de la expansión económica fue frenada por el débil aumento de la población.

Un segundo elemento que rompe la aparente parsimonia de crecimiento es la alta volatilidad y ciclicidad del crecimiento uruguayo. América Latina es la región del mundo más volátil y Uruguay es un ejemplo nítido de esa volatilidad. La economía uruguaya muestra un patrón de movimiento cíclico muy marcado, con crisis y fuertes retracciones de la actividad económica en los años 1873, 1890, 1913, 1929, 1982 y 1998. Una crisis diferente fue aquella de fines de los años '50, cuando en lugar de una profunda caída tuvimos un prolongado estancamiento, durante el cual se fueron acumulando importantes conflictos económicos, sociales y políticos, que se expresaron con creciente violencia. En ese contexto surgió el diagnóstico y plan de la CIDE. Entonces, detrás de la parsimonia aparente se presenta un recorrido sinuoso y surcado por fuertes convulsiones.

Hay un tercer elemento que rompe con la apariencia de mejora moderada y continua: el permanente deterioro de la posición de Uruguay en el contexto mundial. Desde principios del Siglo XX, Uruguay experimenta un proceso de divergencia con respecto a los líderes de la economía mundial. No es que pierda posiciones en todo momento, sino que en el contexto de la ya mencionada volatilidad, por momentos inicia procesos de rápido crecimiento que parecen acercarlo a los países líderes, pero las crisis le han llevado invariablemente a que a su salida se encontrara en un escalón relativo inferior.

Entonces, la economía uruguaya ha mostrado una tendencia de largo plazo de muy moderado crecimiento del PIB per cápita, que en términos de expansión económica muestra una pérdida de dinámica debida al más lento crecimiento de su población, que ha estado surcada por muy fuertes y desestabilizantes fluctuaciones, todo

lo que ha conducido a un alejamiento progresivo de los niveles de ingreso per cápita de los países desarrollados.

La coyuntura actual está signada por un ciclo de auge económico, por tasas de crecimiento del PIB per cápita claramente superiores a las históricas, con una reversión de los saldos emigratorios y con un proceso de convergencia con los países líderes, que no solamente se explica por nuestro buen desempeño sino por la crisis de aquellos. Atentos a la larga experiencia histórica y resistiendo cualquier mirada determinista y fatalista de esa experiencia, el momento exige una mirada crítica para buscar caminos y oportunidades de desarrollo y anticipar riesgos y bloqueos.

A continuación nos concentraremos en seis áreas de diagnóstico y discutiremos posibles caminos de reversión de la tendencia histórica: la matriz productiva, la balanza de pagos, la distribución del ingreso, las políticas sociales, la matriz energética y la integración regional.

### III. La matriz productiva

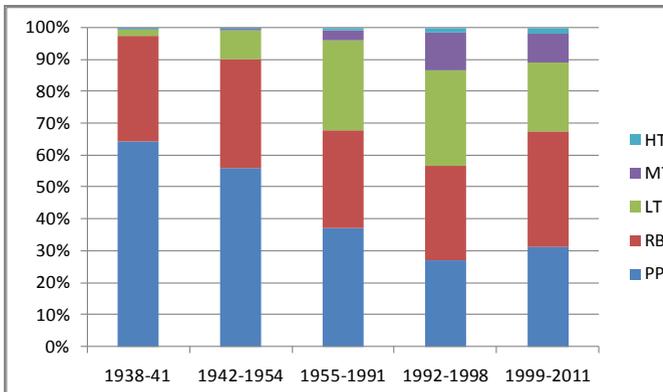
No pueden caber dudas de que detrás del retraso histórico del Uruguay está, como explicación central, el escaso desarrollo de sus capacidades productivas y una competitividad basada casi exclusivamente en ventajas comparativas estáticas. Esta constatación se convierte en la clave interpretativa del pasado, pero también en el gran desafío del presente para la concepción y el diseño de políticas de desarrollo que permitan superar ese estigma.

La denominada *commodity lottery* o arreglos institucionales específicos pueden conducir en el corto plazo a un excepcional desempeño de algunos bienes primarios, capaces de sustentar procesos de angostamiento de la brecha de ingresos respecto a las economías líderes, pero la historia económica nos enseña que este fenómeno no es sustentable en el largo plazo (Bértola, 2000:71). El boom de precios de los *commodities* sólo ha tenido efectos positivos de largo plazo en aquellos países que aprovecharon esas coyunturas para promover dinámicas de diversificación de la estructura productiva capaces de viabilizar una inserción internacional sobre nuevas bases.

Es una constante histórica el hecho de que Uruguay tiene sus exportaciones concentradas en una cantidad pequeña de productos, la gran mayoría de los cuales encuentra su base de competitividad en el acceso privilegiado a ciertos recursos naturales. Esto no quiere decir que los recursos naturales estén disponibles en estado natural. Nuestros productos naturales son resultado de un largo proceso de acumulación de conocimientos, aprendizajes, infraestructura, mejoras de diverso tipo, desarrollo genético y más. La acción del hombre es notoria. Pero tan notorio como la acción del hombre para desarrollar el potencial exportador, es que la sociedad uruguaya no se ha mostrado capaz de transformarse en una sociedad competitiva más allá del aprovechamiento de los recursos naturales.

Una mirada a la composición de las exportaciones uruguayas en el largo plazo según su contenido tecnológico permite constatar que los bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales explican en promedio alrededor de 2/3 del valor de dichas exportaciones. Pero, además, es posible observar cómo después de una reducción de esa participación entre 1938 y 1980, la tendencia se revierte y en la actualidad se ubica en torno al 75%. Este fenómeno, que puede denominarse “re-primarización”, constituye un elemento de diagnóstico para discutir los elementos estructurales de la matriz productiva y las dificultades para superarlos (Gráfico 1 y Cuadro 1).

Gráfico 1. Estructura de las exportaciones de Uruguay y otros países con amplia base de recursos naturales, según las cinco categorías de la composición tecnológica de Lall, 1938-2006



PP: Productos Primarios; RB: Manufacturas basadas en recursos naturales; LT: manufacturas de baja tecnología; MT: manufacturas de tecnología media; HT: manufacturas de alta tecnología.

Fuente: elaborado en base a Álvarez y Falkin (2008) y Bértola, Isabella y Saavedra (2013).

Economías pequeñas que han basado su desarrollo en la disponibilidad de recursos naturales, como Dinamarca y Finlandia, muestran estructuras de las exportaciones con características muy diferentes a las de Uruguay, con un peso mucho mayor de aquellas de alta y media tecnología (Cuadro 1). El caso más parecido al uruguayo es el neozelandés, que de todas formas muestra mejores indicadores y claramente un mayor nivel de elaboración de su base primaria. En este caso, se trata de una economía que, manteniendo niveles de ingreso per cápita más altos que Uruguay, no ha evitado la tendencia de largo plazo a divergir de las economías líderes, al igual que Uruguay (Álvarez y Bértola, 2012).

**Cuadro 1. Estructura de las exportaciones de Uruguay y otros países con amplia base de recursos naturales, según las cinco categorías de la composición tecnológica de Lall, (1997/99-2009/11)**

<b>1997-99</b>	<b>Argentina</b>	<b>Chile</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Dinamarca</b>	<b>Finlandia</b>	<b>N. Zelanda</b>	<b>Uruguay</b>
Alta Tec.	2,6%	0,6%	28,5%	16,7%	24,1%	4,6%	1,9%
Media Tec.	19,0%	5,4%	9,3%	23,5%	25,4%	10,3%	11,4%
Baja Tec.	8,4%	3,5%	15,7%	18,9%	10,2%	8,0%	25,2%
B. en Recursos	23,9%	52,0%	11,8%	17,1%	36,7%	32,4%	18,2%
P.Primarios	44,4%	34,0%	34,3%	16,8%	1,8%	42,0%	41,9%
Otros	1,7%	4,5%	0,4%	7,1%	1,7%	2,6%	1,4%
<b>2002-2004</b>	<b>Argentina</b>	<b>Chile</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Dinamarca</b>	<b>Finlandia</b>	<b>N. Zelanda</b>	<b>Uruguay</b>
Alta Tec.	1,5%	0,5%	20,0%	15,5%	19,8%	4,5%	1,7%
Media Tec.	8,9%	5,8%	12,1%	15,2%	25,4%	11,9%	7,0%
Baja Tec.	5,4%	2,0%	7,7%	10,7%	6,8%	8,0%	24,3%
B. en Recursos	22,5%	37,0%	18,4%	23,7%	42,3%	31,4%	17,7%
P.Primarios	60,3%	52,9%	41,3%	30,3%	3,6%	41,9%	44,5%
Otros	1,5%	1,8%	0,5%	4,5%	2,0%	2,3%	4,8%
<b>2006-2008</b>	<b>Argentina</b>	<b>Chile</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Dinamarca</b>	<b>Finlandia</b>	<b>N. Zelanda</b>	<b>Uruguay</b>
Alta Tec.	2,5%	0,5%	30,3%	18,1%	22,1%	4,7%	1,8%
Media Tec.	20,2%	5,2%	17,3%	22,1%	31,4%	10,2%	8,1%
Baja Tec.	5,0%	1,7%	12,0%	17,5%	9,4%	6,8%	15,6%
B. en Recursos	20,2%	50,9%	13,9%	14,7%	24,5%	31,5%	17,4%
P.Primarios	43,2%	37,2%	24,1%	16,9%	1,6%	42,7%	51,2%
Otros	8,9%	4,4%	2,3%	10,7%	10,9%	4,0%	5,9%
<b>2009-2011</b>	<b>Argentina</b>	<b>Chile</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Dinamarca</b>	<b>Finlandia</b>	<b>N. Zelanda</b>	<b>Uruguay</b>
Alta Tec.	2,8%	0,7%	23,5%	16,8%	15,7%	3,7%	2,0%
Media Tec.	22,2%	5,2%	16,3%	22,0%	30,3%	8,5%	8,5%
Baja Tec.	4,0%	2,5%	12,1%	17,4%	8,7%	5,6%	11,5%
B. en Recursos	18,7%	53,0%	15,3%	14,6%	25,3%	32,1%	18,0%
P.Primarios	45,1%	35,9%	23,1%	17,1%	2,5%	44,2%	56,5%
Otros	7,2%	2,7%	9,7%	12,1%	17,3%	5,9%	3,6%

Fuente: Bértola, Isabella y Saavedra (2013)

### 3.1 Marchas y contramarchas de la diversificación: la política industrial en una perspectiva secular

Es necesario destacar que en el país se tuvo tempranamente conciencia de esa matriz productiva y ya a inicios del Siglo XX el Estado promovió diversos tipos de iniciativas que buscaban atacar las bases económicas, sociales y políticas de esa realidad, diseñando instrumentos de transformación de la producción agraria e industrial.

La crisis de 1929 y la depresión constituyeron fuertes estímulos para revalorizar algunos de aquellos instrumentos y para diseñar otros nuevos. La prolongación de la situación excepcional por obra de la Segunda Guerra Mundial abrió la posibilidad de concretar rupturas y experimentos en el contexto latinoamericano, como ha sugerido Thorp (1998:103), reforzando con ello una incipiente tendencia al desarrollo del sector secundario de la economía.

La Segunda Guerra Mundial y la inmediata posguerra operaron como una “protección natural” para el sector manufacturero emergente, a pesar de las dificultades de abastecimiento de materias primas e insumos en el mercado internacional (hacia 1955 la industria aportaba entre un quinto y un cuarto de la riqueza generada en el país).

Pero esta situación cambió en la década de 1950 y puso al país en una difícil encrucijada. Los responsables de la implementación del modelo industrialista de la segunda posguerra cometieron serios pecados, algunos de ellos inducidos por las urgencias originadas en las presiones al desequilibrio de la balanza comercial y otros por imposibilidad de escapar a la lógica propia de la economía política del proceso de industrialización. Así, mantuvieron y ampliaron diversos estímulos para el desarrollo manufacturero que rara vez tuvieron al desarrollo tecnológico y a la innovación en la mira, y que nada pedían a cambio de los beneficios otorgados. La Ley 10.000 de “contralor de importaciones y exportaciones” y el sinuoso y complejo régimen de cambios múltiples constituyen ejemplos paradigmáticos de aquellos instrumentos. Esas políticas, por su naturaleza, dependían en exceso de recursos externos que no eran resultado de procesos domésticos de generación de valor, sino de la apropiación de rentas en el plano internacional. El deterioro de los términos de intercambio condujo a la desaparición de esas rentas y, en ese nuevo escenario, el país marchó hacia el estancamiento y una escalada de conflictos.

El proyecto de la CIDE aspiró a un plan de desarrollo que, junto a la modernización y transformación de las estructuras agrarias, apostaba al desarrollo industrial, tanto para la exportación como, en algunos casos, el mercado interno. En un marco de incertidumbre e inestabilidad económica y política, aquel plan naufragó. Marchas y contramarchas caracterizaron a las políticas económicas de los años sesenta, pero

en cualquier caso la industrialización no fue una prioridad y los ajustes periódicos terminaron minando cualquier intento de diversificación. Los esfuerzos explícitos, aunque no necesariamente exitosos, buscaron recomponer la rentabilidad del sector primario exportador. La idea era que las industrias artificiales debían dejar de succionar rentas del único sector competitivo de la economía uruguaya. Más allá de los pecados del modelo industrialista, debe señalarse como negativo el posterior abandono de una estrategia de diversificación productiva y la pérdida de valiosos aprendizajes.

El ensayo de “la vuelta al campo” encontró barreras importantes debido al agotamiento a escala global de la edad de oro del capitalismo y a la crisis energética derivada del shock petrolero de 1973 y, durante la etapa inicial de la dictadura, se reformuló una orientación industrial exportadora, aunque abandonando la vocación de profundización democrática e igualdad social del plan de la CIDE, algo similar a lo que hizo el terrismo con las ideas batllistas. Pero la ofensiva monetarista en la segunda mitad de la década del setenta generó un radical cambio de modelo, que condujo a un deterioro de la capacidad competitiva primero y a una profunda crisis económica después, que destruyó un gran número de capacidades y constituyó un nuevo episodio de desacumulación.

La vuelta a la democracia supuso concentrar esfuerzos en la recuperación económica basándose en la utilización de capacidades previamente instaladas. La deuda social acumulada y la necesidad de hacer frente a las obligaciones emergentes de la “crisis de la tablita” hicieron que entre las prioridades no estuviera la discusión de estrategias de largo plazo, tanto en el elenco gobernante como en la oposición.

La década del '90 fue la de la integración regional, la fuerte liberalización comercial y los fracasados intentos de privatización de empresas públicas. Acordados mecanismos para superar el estrangulamiento financiero originado en la magnitud y exigencias a corto plazo de la deuda externa, el país –junto a la región- asistió a una nueva ola de entrada de capitales, que generó la caída de la tasa de interés y alentó un proceso de reconversión de unidades productivas y también la expansión del consumo de bienes importados estimulada por la apreciación cambiaria.

EL MERCOSUR estimuló el comercio regional y un tímido ensayo de complementariedad productiva, lo que se reflejó en tasas de crecimiento del producto que el país no conocía desde hacía décadas. Pero al mismo tiempo la impronta que adoptó la liberalización comercial hizo que muchas industrias fueran desmanteladas. El boom económico tuvo corta vida y la devaluación del Real en enero de 1999 fue el principio del fin. La tendencia que se había experimentado desde el auge industrializador, de reducción del componente primario y basado en recursos naturales en las exportaciones, comenzó a revertirse.

A pesar de las expectativas que había sembrado la firma del Tratado de Asunción, la economía uruguaya terminaba el siglo XX con una estructura primarizada y una fuerte desindustrialización, dos caras de una misma moneda. La crisis de 2002 dejó al desnudo las inconsistencias de una estrategia de apertura y desregulación que se sustentaba en una concepción errónea del funcionamiento de los mercados y de cuáles son los motores del crecimiento económico. Pero también reubicó en la agenda el papel que necesariamente debe cumplir el Estado en el diseño e implementación de políticas públicas para el desarrollo.

Entre las enseñanzas de la última y grave crisis vivida por el país se destaca la emergencia de una conciencia muy arraigada de la importancia del cambio tecnológico y la innovación para el desarrollo económico. La problemática de la ciencia, tecnología e innovación caló hondo en los discursos y programas partidarios y recibió una importante atención institucional y presupuestal en los gobiernos de izquierda.

Sin embargo, el contexto internacional no ha contribuido a fortalecer la postura de aquellos que promueven cambios profundos de la matriz productiva. Por el contrario, el país ha visto profundizarse su dependencia de los recursos naturales, aprovechando un aumento pronunciado de la demanda y precios de estos productos, con un impacto económico positivo que largamente sobrepasa el de los esfuerzos de innovación. Ciertamente es que estos esfuerzos han existido. Sin embargo, aunque importantes y simbólicas, las innovaciones no han permeado al conjunto de la producción primaria exportadora, que en su abrumadora mayoría está compuesta de *commodities*. Más aún, no siempre es importante ni determinante la contribución de la investigación nacional en los cambios registrados, como es el caso de la gran transformación de la última década, expresada en la expansión sojera.

### 3.2 La coyuntura actual: amenazas y oportunidades para el cambio estructural

Estudios recientes (Bértola, Isabella, Saavedra, 2013) han mostrado cómo, independientemente de la medición que se use, la estructura productiva y la de las exportaciones de Uruguay han permanecido muy estables en el último ciclo (1998-2012). Esto no niega la existencia de cambios de significación en el agro y que algunos rubros hayan experimentado importantes aumentos de productividad, ni que estén apareciendo procesos promisorios de encadenamientos hacia atrás que pueden generar dinámicas interesantes. No está en debate el potencial del desarrollo del sector primario y su contribución a la transformación de la base productiva nacional. Este sector ha mostrado una dinámica mayor a la que se podía esperar con base en estudios anteriores del sector. No hay dos opiniones acerca de la conveniencia de que esos procesos se profundicen y que el sector aporte lo más posible a la necesaria diversificación del

tejido productivo nacional, más allá de que el panorama general siga estando dominado abrumadoramente por la producción de *commodities*, incluyendo la producción de pulpa de celulosa.

La discusión parece más bien estar concentrada en si ese desarrollo es suficiente y torno a si es pensable que el país pueda desarrollar competitividad auténtica en otras ramas de actividad económica. Hay ejemplos que demuestran que la dependencia de los recursos naturales no es un destino al que fatalmente nos debemos supeditar. Uno de ellos, pero no el único, es la producción de software. El sector de telecomunicaciones, por otra parte, es el que mayor dinámica viene experimentando: es el único sector que muestra una tasa de crecimiento de la productividad sostenida y que, a su vez, muestra una caída en los precios acorde a lo que se espera de un sector con rápido cambio tecnológico. Aun cuando se basa en tecnología importada, existen importantes esfuerzos domésticos y desarrollo de capacidades en este entorno productivo.

Sería una enorme e inexplicablemente autoimpuesta restricción la de limitarse a concebir el futuro del país como un espacio económico exclusivamente limitado al agregado de valor a bienes primarios. No se trata de descalificar los importantes logros en el incremento de la productividad de algunas actividades agropecuarias, pero apostar exclusivamente a ello como motor del desarrollo es una decisión riesgosa.

La experiencia nos enseña que el *boom* de los *commodities* es un fenómeno recurrente pero relativamente efímero en la historia económica de la humanidad. Hay países que han aprovechado estos episodios para promover la diversificación productiva. La mayoría de ellos no han dejado de agregar valor a sus bienes primarios, pero a la vez han aprendido a hacer otras cosas más complejas, sofisticadas y con una mayor y sostenida expansión de la demanda.

En síntesis, más allá de la actual y muy favorable coyuntura internacional, y más allá de algunos loables esfuerzos institucionales para promover el desarrollo tecnológico y la innovación y el encuentro de diversos actores para fomentar la transformación productiva del país, aún los resultados son flacos y siguen sumamente expuestos a condiciones externas favorables. Los planes de desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, como el PENCTI, todavía no han logrado convertirse en instrumentos clave, y el sistema educativo está muy lejos de satisfacer las expectativas y necesidades de una estrategia nacional de desarrollo.

En términos de políticas lo que surge con más nitidez es la necesidad de poner el cambio estructural de la economía uruguaya muy arriba en las prioridades de la agenda y construir una institucionalidad acorde, con recursos importantes y un liderazgo firme al más alto nivel.

Se han desarrollado en estos años muy diversas iniciativas, pero parecen aún poco coordinadas. Las políticas predominantes han sido de corte transversal y solo recientemente se ha avanzado en la definición de pautas de tipo de cambio estructural en su implementación. Existe una amplia batería de instrumentos, la mayoría de los cuales suponen renuncias fiscales, pero se han aplicado con poco poder de negociación y consideraciones de este tipo de argumentos. En el año 2012, si sumamos la asignación de recursos presupuestales, la renuncia fiscal y la cooperación internacional, resulta que el 80% de los recursos destinados a la promoción productiva son del tipo de renuncia fiscal. Si bien a partir de la nueva ley de inversiones esas renuncias no excluyen la posibilidad de condicionar la inversión, cierto es que este tipo de exenciones han sido predominantemente incondicionales y transversales, relegando al Estado a un rol administrador sin que se asignara un rol de mayor dirección de la política productiva (Bértola, Isabella y Saavedra, 2013). Por otra parte hay una gran variedad de políticas sectoriales, pero estas se encuentran aún muy dispersas y poco articuladas.

La falta de definiciones nacionales ha llevado a que muchos agentes públicos tomen iniciativas particulares y aún contradictorias y ha llevado a que algunos actores busquen estrategias propias como sucedáneos. Es notorio que en el último lustro se ha avanzado hacia un mayor direccionamiento de las políticas y las sectoriales han ganado terreno, a la vez que el Estado ha desarrollado crecientes capacidades para implementar políticas. Pero en estos planos aún es mucho lo que se debe recorrer.

En particular se impone la necesidad de una fuerte coordinación entre la política industrial (en sentido amplio) y la explotación de las oportunidades que brindan las empresas públicas, como elemento de dinamización y generación de sinergias con el sector privado.

Entonces, definición de metas, articulación de institucionalidad y revisión, reasignación y aumento de recursos para la promoción del cambio estructural parecen ser claves de una estrategia de superación de las limitaciones que en el largo plazo ha tenido la matriz productiva uruguaya.

## IV. Balanza de pagos

Una matriz productiva como la uruguaya, con especialización en pocos productos cuya demanda y precios tienden a variar mucho, genera fuertes fluctuaciones en la economía, alternando ciclos expansivos y contractivos. Los períodos expansivos tienden a atraer la inversión de capitales cuando los precios de los *commodities* son altos y se pueden realizar importantes ganancias, aprovechando escalas de producción, incorporación de nuevas tecnologías, explotando ventajas de logística, etc. Esa covariación entre ciclos exportadores y flujos de capitales genera un aumento de la volatilidad.

A su vez, en las fases expansivas de los ciclos es fuerte la propensión a una apreciación de la moneda local, abaratando las importaciones y reduciendo las tasas de interés de los préstamos en moneda extranjera. Adicionalmente, el encarecimiento de los costos domésticos genera dificultades a las industrias locales, bloqueando procesos de diversificación exportadora de rubros con competitividad menos nítida. Por otra parte, a medida que aumenta el ingreso se van produciendo cambios en la estructura de la demanda. Ya sea por el aumento de la inversión o por cambios en las pautas de consumo, las importaciones tienden a crecer más que las exportaciones, generándose presiones sobre la balanza comercial. La entrada de capitales puede aliviar o disimular este proceso, pero en perspectiva se puede convertir en un factor adicional que presiona sobre la cuenta corriente a través del pago de rentas del capital. A medida que se acumulan las tensiones se pueden precipitar escenarios críticos, ya que un cambio en la demanda o precios de las exportaciones, un súbito encarecimiento de las importaciones o cambios en el direccionamiento de los flujos de capitales (o todos ellos conjuntamente), pueden provocar fuertes desequilibrios que culminan en crisis más o menos profundas.

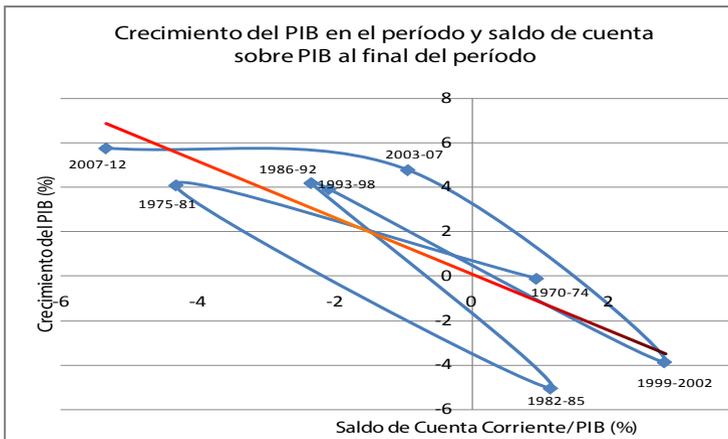
Los trabajos de Pérez y Titelman para el conjunto de América Latina han demostrado la particularidad de este continente, en el sentido de que no solamente muestra una volatilidad mayor a la media mundial, sino que sus ciclos expansivos son más breves. La historia de los ciclos de la economía uruguaya nos muestra que los años de crecimiento posteriores a la recuperación de los niveles anteriores a las crisis son muy pocos. En la coyuntura actual estamos experimentando uno de los mejores escenarios históricos en ese sentido, con ocho años sucesivos de crecimiento por encima de la máxima de 1998, lograda en 2006. El mejor antecedente histórico es el del crecimiento de la posguerra, con 10 años sucesivos de crecimiento por encima de los niveles de 1931.

La dinámica entonces es que sin desmedro de cuán importante sea el crecimiento exportador, existe una latente tendencia a que las importaciones crezcan a un ritmo

mayor generando tendencias de rápido agotamiento del ciclo. Cuando la tensión de la balanza de pagos se agudiza por una eventual salida de capitales, que acostumbra acelerarse ante situaciones de incertidumbre macroeconómica, nos encontramos frente a una situación crítica, que promueve caídas del nivel de actividad y ajustes a niveles muy por debajo de la línea de tendencia.

El Gráfico 2 muestra con suma elocuencia este proceso en la historia económica del Uruguay de los últimos 40 años: cada vez que la economía inicia un proceso de crecimiento, termina generando un importante déficit de cuenta corriente. El crecimiento se ve entonces restringido por el desequilibrio externo. En este proceso hay una doble determinación: por un lado, existen ciertos límites a la expansión de la demanda externa -que puede comportarse más o menos bien-, pero esos límites se originan también en la debilidad de la oferta doméstica para enfrentar esa demanda, dada la escasa diversificación productiva. Estos problemas de oferta son también notorios cuando se trata de abastecer las crecientes demandas domésticas durante la fase expansiva del ciclo.

Gráfico 2



Fuente: Bértola, Isabella, Saavedra (2013).

La situación actual presenta algunos signos de incertidumbre. El volumen físico de las exportaciones uruguayas ha crecido muy lentamente desde 1998 y la expansión reciente tiene un importante efecto de recuperación, por un lado, y de precio, por otro. Las importaciones han crecido más rápidamente. A su vez, las exportaciones de servicios, que siempre contribuyeron a contrarrestar el déficit de la balanza de bienes, ya no logran ese resultado, entre otras cosas porque la importación de servicios (el

turismo de los uruguayos en el exterior) también ha aumentado. Así nos encontramos con que la entrada de capitales es lo que ha mantenido equilibrada nuestra balanza global, cosa que ya no se logra en 2013. La entrada de capitales tiene muchos beneficios productivos, pero también tiene un efecto secundario que es el aumento de las remesas de utilidades al exterior, ya que las ganancias de las empresas extranjeras raramente se reinvierten en el país. En un contexto en el que el entorno internacional y el regional están dando señales de ralentización, nuestros propios equilibrios internos también parecen conducir a un escenario de bajo crecimiento en los años próximos.

Las medidas de política deben ir entonces orientadas, en primer lugar, al cambio de la matriz productiva. En segundo lugar, a controlar los flujos financieros de manera de evitar la alta volatilidad y el daño que pueden crear capitales especulativos, a la vez que orientar la inversión externa a metas de cambio estructural con condicionamientos de diversa índole en esa dirección. En tercer lugar intentar mantener un tipo de cambio competitivo. El aumento de la productividad del sistema es la clave para frenar los empujes inflacionarios y las políticas de mercado de trabajo se deben orientar a acompasar salarios y productividad.

## V. La distribución del ingreso

En el país de los ciegos, el tuerto es rey. En el continente más desigual, Uruguay aparece como un país muy igualitario. Sin embargo, no lo es. Durante el primer período agroexportador se produjo un importante aumento de la desigualdad. Fue el resultado del movimiento de precios relativos, de los procesos de concentración del comercio exterior y de la masiva entrada de inmigrantes que presionaron a la baja los salarios reales. Los salarios uruguayos eran altos en perspectiva internacional y crecieron durante ese período, pero mucho más crecieron los ingresos provenientes de la propiedad.

Desde las primeras décadas del siglo hasta la de 1960, la desigualdad se redujo de manera importante. Primero fue por causas puramente económicas, debido al deterioro de los precios del sector exportador, que disminuyó las ganancias y las rentas de la tierra. Pero luego, la industrialización hacia el mercado interno fue de la mano de un amplio espectro de políticas económicas y sociales que redujeron sensiblemente la desigualdad. Los Consejos de Salarios fueron un instrumento decisivo en este sentido. Pero también la política orientada al desarrollo de cultivos agroindustriales y un conjunto de políticas sociales (ampliación de la cobertura educativa, transferencias directas y regulación de algunos mercados de bienes) abonaron esta caída.

Esa reducción de la desigualdad era poco sustentable, en tanto se apoyaba en un conjunto de transferencias hechas posible por los altos precios de las materias primas en la posguerra y hasta inicios de los años cincuenta. Por su parte, las medidas de protección –como se ha señalado– no condujeron a sostenidos aumentos de productividad, o bien estos aumentos se sustentaban en la posibilidad de importar materias primas y bienes de capital subvencionados y en vender al mercado interno a precios muy altos. Las bases de esta equidad parecían frágiles.

La década de 1960 transcurrió con crecientes enfrentamientos para distribuir los costos de los ajustes y el espiral inflacionario fue una de las expresiones de ese conflicto no saldado. La propuesta de desarrollo de la CIDE apostaba a la transformación de las estructuras sociales y económicas para promover la continuación de ese crecimiento con equidad, pero el desenlace se produjo de otra manera, primero con políticas a favor de los grupos primario-exportadores y luego de los complejos agroindustriales, resolviendo la crisis a favor de los sectores propietarios en un marco de supresión de libertades. El resultado fue un aumento muy marcado de la desigualdad durante la dictadura.

Esos niveles de desigualdad se mantuvieron durante el período democrático signado por las llamadas reformas estructurales de los años de 1990. A partir de la

recuperación de la crisis del 2002 y en el marco del nuevo ciclo expansivo de la economía, las políticas de los gobiernos de izquierda realizaron una fuerte apuesta al desarrollo de las políticas sociales y se registra un aparentemente muy marcado descenso de la desigualdad, similar al que tuvo lugar en el período de industrialización de la posguerra. No obstante, existen aún muchas dificultades para la medición de la desigualdad, desde que los sectores de mayores ingresos son muy deficientemente capturados en las encuestas de hogares. Afortunadamente, se están llevando a cabo mediciones de los llamados *top-incomes*, que arrojarán información valiosa respecto a cómo está impactando esta ola de crecimiento sobre la inequidad. Los resultados preliminares parecen indicar que la desigualdad ha caído de todas formas, aunque a ritmos menos pronunciados.

En todo caso, cabe hacerse la pregunta de cómo los precios relativos, la valorización de los recursos naturales y las demandas de diferentes tipos de mano de obra han impactado en la desigualdad global y sectorial, así como cuál es la contribución de las políticas sociales y de mercado de trabajo a su reducción. La respuesta a esta pregunta es crucial, ya que existen claros límites tendenciales y cíclicos respecto al impacto que pueden tener estos instrumentos.

Las políticas de largo plazo para la reducción de la desigualdad pueden articular distintos instrumentos. Por un lado, los que tienden al desarrollo de diferentes capacidades y que persiguen el objetivo de garantizar un amplio acceso a la vivienda decorosa, a la salud y a la educación de los ciudadanos. Por otra parte, el desarrollo de instituciones del mercado de trabajo que al mismo tiempo que apuntan al aumento de la productividad, promueven la distribución de los frutos de ese incremento, construyendo relaciones de cooperación y mayor equidad. Al mismo tiempo, en el largo plazo este proceso debe pasar por transformar a las capacidades humanas en el centro de la competitividad económica, antes que la extracción de rentas de recursos naturales. En este sentido, la generación de rentas de ese tipo, ya sea en el sector agrario, en el minero o en fuentes de energía, deberá ser manejada con un fuerte criterio de apropiación social, tanto en el sentido de manejar políticas anticíclicas, como en el sentido de movilizarlas al servicio de la generación de capacidades competitivas de largo plazo de la economía uruguaya.

## VI. Gasto público social y políticas sociales: hacia un enfoque sistémico

Uruguay puede considerarse uno de los países pioneros en la provisión pública de servicios sociales en el continente. A una progresiva expansión de la enseñanza primaria, definida por fuerza legal como gratuita y obligatoria, se sumaron los primeros sistemas de seguridad social a fines del siglo XIX y un primer esfuerzo por la consolidación de un sistema público de salud completó un panorama en que el Estado apareció muy tempranamente como actor decisivo. Hacia 1950 un muy importante crecimiento del gasto público social contribuyó a la configuración del régimen de universalismo estratificado (Filgueira, 1997) característico de la “Suiza de América”.

En la construcción del régimen de bienestar uruguayo el Estado ha cumplido un rol fundamental y esa impronta no naufragó siquiera en los años ochenta y noventa del siglo XX, cuando buena parte del continente latinoamericano e incluso del planeta vivió una época de avance del neoliberalismo. La “reforma Rama” en la educación y la reforma de la seguridad social mantuvieron al Estado como actor decisivo en la provisión y financiación.

El resultado de este proceso es que las políticas sociales se han articulado con un fuerte anclaje en el gasto público. Esta característica estructural hace que la cantidad y calidad de los recursos destinados a proveer servicios educativos, sanitarios y cobertura de otros riesgos sociales dependa sustantivamente de la política fiscal; es decir, de la gestión global de las finanzas públicas. En consecuencia, en Uruguay la fiscalidad tiene una fuerte incidencia en el proceso de ampliación de oportunidades y capacidades de las personas.

### 6.1 Estado y bienestar en Uruguay

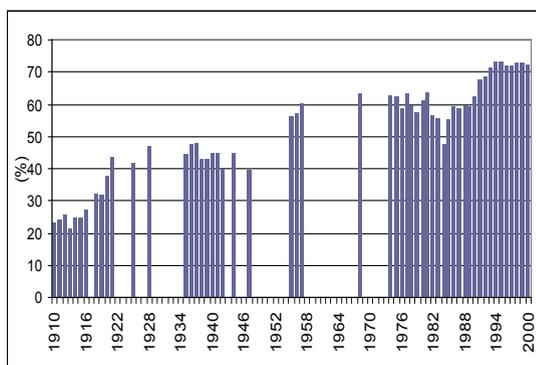
En las primeras décadas del siglo XX el reformismo batllista definió como uno de los objetivos de la intervención del Estado la expansión del bienestar social. Tras ese objetivo se implementaron una serie de medidas entre las que cabe destacar una limitada reforma tributaria, una modesta ampliación del gasto público en educación, salud y seguridad social y la creación de empresas públicas. Este nuevo concepto y visión del accionar del Estado se encuentra en la génesis del “Estado social” en el Uruguay. No obstante, los problemas de financiamiento originados en la Primera Guerra Mundial y el apego a la ortodoxia liberal en materia de finanzas públicas limitaron el alcance de aquel impulso original (Azar y Bertoni, 2007).

La crisis y subsiguiente depresión global que impactó a comienzos de los años treinta en Uruguay estimuló la empírica búsqueda de herramientas para sortear sus efectos económicos y sociales. Una suerte de keynesianismo sin Keynes habría gestado las bases de un nuevo régimen fiscal. La teoría económica vendría más tarde a “legitimar” a la política fiscal

como un instrumento idóneo para restablecer equilibrios macroeconómicos básicos, pero también para conseguir mejoras en el bienestar colectivo (Azar y Bertoni, 2007).

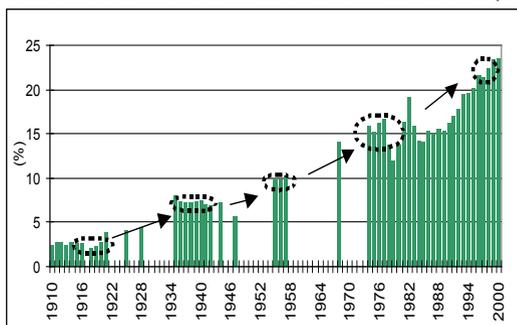
Entre 1930 y 1973 predominó la idea de que la política fiscal debía utilizarse con fines cada vez más amplios de política económica y social. En ese marco, el gasto público adquirió un valor estratégico y se fue edificando –especialmente desde los años cuarenta– un conjunto de instituciones que aseguraron las transferencias de ingreso que sostuvieron el modelo de crecimiento de posguerra. El incremento del gasto social en términos absolutos y la paulatina ampliación de su participación en el gasto público y en la riqueza generada año a año (Gráficos 3 y 4) constituyeron un rasgo central de las finanzas públicas del país en el período (Azar *et al.*, 2009).

Gráfico 3. Evolución de la Prioridad Fiscal del GPS (GPS/GPT)



Fuentes: BCU, BPS, Berchesi (1949), CGN, Costa (1973), Dirección de Crédito Público, DGEyC, IECON (1969), INE, Sánchez Loppacher (1985), SEPLACODI, Sienna (2006); Minetti y Vieitez (1984).

Gráfico 4. Evolución de la Prioridad Macroeconómica del GPS (GPS/PBI)



Fuentes: BCU; BPS, Berchesi (1949), Bertino y Tajam (1999), CGN, Costa (1973), Dirección de Crédito Público, DGEyC, IECON (1969), INE, Sánchez Loppacher (1985), SEPLACODI, Sienna (2006), Minetti y Vieitez (1984).

Fuente: tomado de Azar *et al.* (2009).

Las dificultades para financiar el edificio de redistribución montado llevaron al agotamiento del sistema en medio de desequilibrios crecientes y las pugnas distributivas se dirimieron con el golpe de estado de 1973. El gasto social fue variable de ajuste para arreglar las cuentas públicas durante la dictadura, pero –aunque debilitado– el rol del Estado como proveedor de bienestar se mantuvo en el imaginario colectivo y ello impidió que las desregulaciones y privatizaciones alcanzaran la magnitud que tuvieron en otros países de la región de la mano de las “reformas estructurales”.

A pesar de la impronta neoliberal que caracterizó a las políticas implementadas en el país en la última década del siglo, la porción del gasto público total destinado a los servicios sociales se ubicó por encima del 70%; lo mismo puede decirse de la prioridad macroeconómica, es decir el porcentaje de la riqueza generada que se destinó a enseñanza, salud, seguridad y asistencia social y otros gastos sociales, que representó más de 1/5 del PIB (Gráficos 3 y 4).

La evidencia cuantitativa sugiere que no hubo una retracción de la acción pública. La novedad estuvo en el sentido y la orientación de las políticas sociales. Junto a algunos instrumentos de articulación público-privada (como fue el caso de las administradoras de fondos de ahorro previsional -AFAP- en el campo de la seguridad social) se impuso la focalización como estrategia de intervención en detrimento del universalismo que había caracterizado al siglo XX.

Cuando se analiza la composición del gasto público social destaca, en el largo plazo, la sistemática pérdida de participación de la educación frente a los otros componentes y la muy estable y alta participación de los gastos en seguridad y asistencia social en la segunda mitad del siglo XX (Cuadro 2). No deberían sorprender estas tendencias dada la dinámica demográfica del país, que se manifiesta en fuertes signos de envejecimiento a lo largo del siglo, y la necesidad de asumir desde el Estado la cobertura del riesgo social asociado. No obstante, no debiera subestimarse el impacto que tiene esto cuando se piensa en políticas de desarrollo.

Garantizar un ingreso a quienes abandonan la actividad laboral y atender las necesidades básicas de los sectores más vulnerables es absolutamente legítimo y éticamente incuestionable, pero no debería perseguirse en competencia con la cobertura y la calidad de los servicios educativos. En la segunda mitad del siglo XX existen fuertes indicios de una suerte de discriminación negativa hacia las generaciones jóvenes. Podría afirmarse que han predominado políticas sociales reactivas en detrimento de las proactivas: mayor preocupación por cubrir riesgos sociales que por promover las capacidades de las personas. Dado el impacto que esto tiene sobre el futuro, es necesario profundizar en las condicionantes de este comportamiento del gasto social.

Cuadro 2. Evolución de la estructura del Gasto Público Social (porcentaje) por décadas.

	Promedio 1910-21	Promedio 1935-47	Promedio 1955-68	Promedio 1974-89	Promedio 1990-00
Educación	37,2%	20,6%	17,23%	15,5%	12,3%
Salud	20,2%	12,6%	10,5%	13,1%	16,3%
Seguridad y Asistencia Social	38,6%	64,4%	65,6%	66,0%	65,4%
Vivienda y Servicios Comunitarios	0,4%	1,0%	4,9%	3,6%	4,6%
Gasto Social no Convencional	3,6%	1,4%	1,8%	1,7%	1,4%

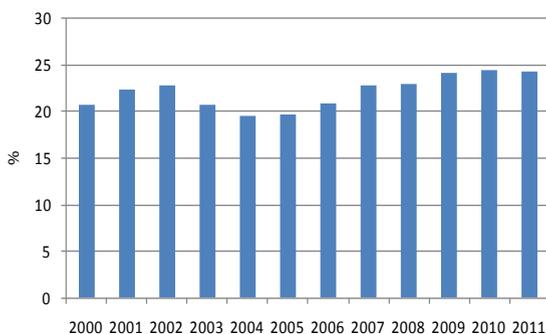
Fuentes: BCU, BPS, Berchesi (1949), CGN, Costa (1973), Dirección de Crédito Público, DGEyC, IECON (1969), INE, Sánchez Loppacher (1985), SEPLACODI, Sienna (2006), Minetti y Vieitez (1984). Fuente: tomado de Azar *et al.* (2009).

## 6.2 Crisis, prosperidad y gasto social en el siglo XXI

La deuda social acumulada durante el último cuarto del siglo XX –al no poder compensar las políticas de focalización la pérdida de bienestar gestada durante el período dictatorial– y los estragos generados por la crisis de 2002 han sido factores determinantes en la evolución del gasto público social y en la definición y las características de las políticas sociales implementadas en los últimos diez años.

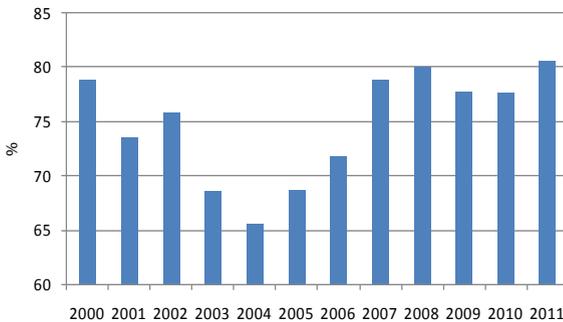
Entre 2001 y 2003 el monto de recursos públicos dirigidos al área social disminuyó en términos reales 18%, pero en los siguientes años se logró revertir esta situación y hacia 2011 se ubicaba casi 50% por encima del nivel previo a la crisis (MIDES, 2013). Este incremento hizo que tanto la prioridad macroeconómica como la prioridad fiscal se ubiquen en máximos históricos en la fase de alza del ciclo (Gráfico 5 y 6). Una vez más parece constatar un fenómeno recurrente en la historia uruguaya: el carácter cíclico del gasto público y particularmente, del gasto social.

Gráfico 5. Prioridad Macroeconómica del Gasto Público Social –GPS/PBI- (2000-2011)



Fuente: MIDES 2013)

Gráfico 6. Prioridad Fiscal del Gasto Público Social –GPS/GPT- (2000-2011)



Fuente: MIDES (2013)

Cuando se observa la participación de los distintos componentes en los últimos diez años es posible identificar señales de ruptura con la inercia que caracterizó a las posiciones relativas durante la segunda mitad del siglo anterior. Los gastos en educación y salud incrementaron su participación en el total de los gastos sociales en aproximadamente 50%, pasando de 13% a 18% y de 16% a 25% entre 2000 y 2011, respectivamente (Gráfico 7 y 8). En tanto, la categoría seguridad y asistencia social cayó de casi dos tercios a menos de la mitad.

La ampliación del gasto público social, importante por cierto, habría permitido redireccionar parte de los recursos hacia actividades más directamente vinculadas a la promoción de las capacidades y en tal sentido, si aceptamos la terminología empleada anteriormente, podría hablarse de un gasto más proactivo.

Sin embargo, esta constatación no debería hacer perder de vista las dificultades que se observan para transformar esos mayores recursos en mejores servicios. La gestión de los recursos se transforma en factor crítico para convertir cantidad en calidad.

Por otro lado, el esfuerzo fiscal asociado a estos cambios ha incidido de manera decisiva en la discusión de las bases impositivas que deben sustentar al sistema y esto ha abierto un importante debate que trasciende lo técnico y se ubica en el terreno de la ética. Es necesario un esfuerzo analítico y reflexivo respecto a cuáles son los instrumentos más idóneos –y justos– para superar algunas debilidades estructurales de la fiscalidad uruguaya.

Gráfico 7. Estructura del Gasto Público Social (2000)

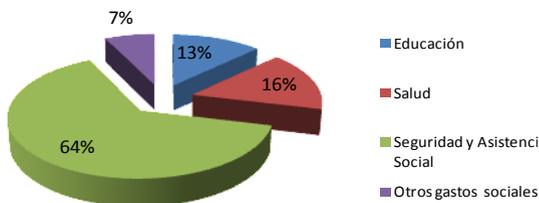
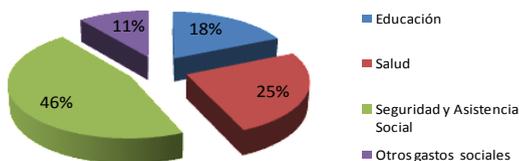


Gráfico 8. Estructura del Gasto Público Social (2011)



Fuente: MIDES (2013).

### 6.3 Los desafíos del Estado Benefactor

Mucho se ha aprendido en el país y la región sobre el manejo de las cuentas públicas a fuerza de sucesivas y dolorosas crisis. Como señala CEPAL (2012), el desarrollo de capacidades en este terreno ha permitido reducir la vulnerabilidad externa y disponer de un mayor espacio fiscal para enfrentar choques exógenos. En tal sentido se está en mejores condiciones para proteger al gasto social. No obstante, permanecen problemas estructurales.

Por un lado, la restricción en el financiamiento del gasto originado en un esquema tributario que no logra captar ingresos de los beneficios extraordinarios provenientes de la acumulación de activos o de ganancias originadas en coyunturas de precios muy favorables. Por otro lado, la timidez con que el impuesto a la renta de las personas físicas avanza en la progresividad de la imposición. Finalmente, son persistentes las dificultades para gestionar el gasto público de manera de asegurar el cumplimiento de los objetivos de las políticas que sustentan y como consecuencia garantizar su impacto distributivo. Es decir, tanto del lado de la estructura tributaria como del lado de la eficiencia del gasto hay mucho por hacer.

La ampliación y estabilidad del gasto público social requiere una mayor capacidad recaudatoria. La mejora en la gestión de la función recaudatoria constituye un activo muy

importante para encarar nuevas etapas en la aplicación de contribuciones progresivas. Los instrumentos más idóneos para ello deben constituir un tema central en la agenda política.

En el pasado reciente la discusión sobre universalismo o focalización de las políticas sociales cayó en el maniqueísmo, impidiendo avanzar en la comprensión de los problemas centrales de gestión del gasto público. Parecería que las posturas fundamentalistas han cedido el paso a un escenario propicio para concebir visiones más instrumentales y esto abre la perspectiva de mejorar el diseño y la implementación de las políticas sociales. La posibilidad de articular políticas más o menos focalizadas para garantizar el ejercicio de derechos y avanzar hacia verdaderos sistemas universales –y solidarios– de protección parece una alternativa posible. Asimismo, medidas tendientes a estandarizar el uso de herramientas de monitoreo y evaluación contribuirían decisivamente a contar con información para redireccionar, cambiar o profundizar acciones, así como para valorar los logros.

Finalmente, deberían complementarse la capacitación de recursos humanos y reformas organizacionales que articulen flexibilización y control con descentralización en la toma de decisiones. De no mediar importantes reformas en la gestión, el sistema político no tendrá la autoridad y legitimidad para exigir mayores contribuciones fiscales a la población. En este plano se han obtenido algunos logros, pero las deficiencias predominan en la percepción pública de la calidad de los bienes públicos.

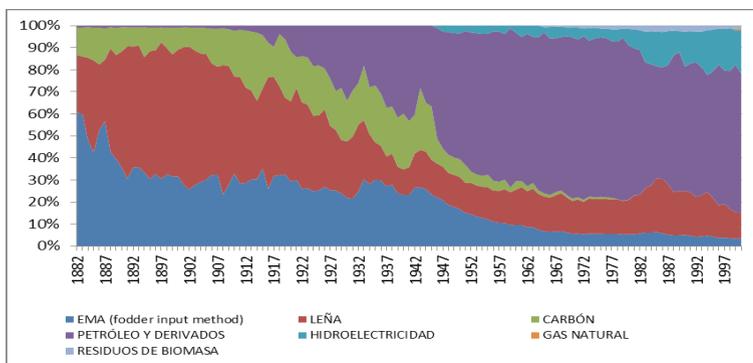
## VII. El sector energético: seguridad y sustentabilidad para el desarrollo

A pesar de ciertas características estructurales del sector energético en Uruguay es importante señalar que ha habido transformaciones importantes en el largo plazo. Tanto la oferta primaria como del consumo final de energía han sufrido profundos cambios y el análisis de esa dinámica ofrece importantes insumos para evaluar la actual política energética y discutir/reflexionar sobre sus fortalezas y debilidades. El hecho de que esta política pública cuente con el apoyo de todos los partidos con representación parlamentaria no es óbice para someter a análisis su pertinencia presente y su adecuación a escenarios futuros. Como en otros aspectos, el pasado aquí también puede echar luz al respecto.

### 7.1 La matriz energética: inercia y cambio

Al promediar el siglo XX Uruguay protagonizó el mayor incremento en el consumo de energía de su historia. Si se incorpora junto a las energías fósiles y la hidroelectricidad (energías modernas) a las energías tradicionales (leña y fuerza muscular animal), se observa que en 1946 el consumo total de energía primaria se ubicaba en algo más de 1000 kTEP<sup>1</sup> y veinte años después era de 2300 kTEP (un incremento de 177%).<sup>2</sup> Esta dinámica coincidió con la culminación de la transición energética en el país que consagró el predominio absoluto del petróleo como principal fuente primaria (Gráfico 9).

Gráfico 9. Estructura por fuentes del consumo de energía primaria (1882-2000)



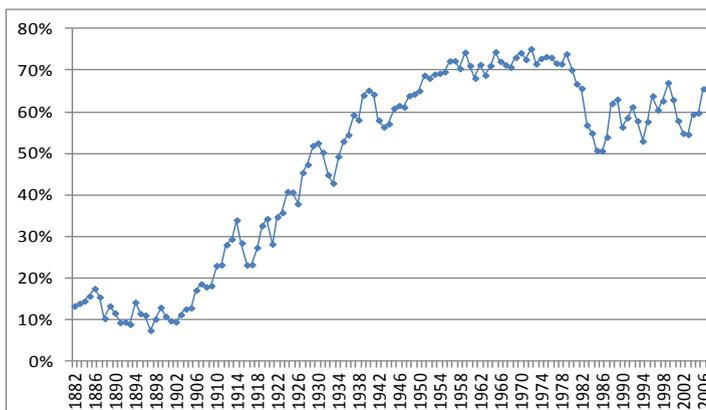
Fuente: Bertoni (2011).

1. Miles de toneladas equivalente petróleo. Unidad utilizada para expresar la energía contenida en las distintas fuentes energéticas con base en su poder calorífico inferior (<http://www.dne.gub.uy/publicaciones-y-estadisticas/>)

2. A los efectos de tener una referencia de la magnitud del cambio recuérdese que en 2011 esta cifra se ubicó en torno a 3400 kTEP (incremento de 50% en 45 años).

La modernización energética significó la sustitución de fuentes orgánicas autóctonas por fuentes fósiles foráneas. Esto generó una creciente dependencia energética del exterior hasta promediar el siglo XX y un nivel muy alto hasta nuestros días, a pesar de una excepcional participación de la hidroelectricidad en la matriz energética uruguaya, consumada en la segunda mitad del siglo pasado (Gráfico 10). Aun después de completar las posibilidades de generación hidroeléctrica de gran porte en el país, la dependencia energética oscila en torno a 60%.

Gráfico 10. Índice de Dependencia Energética (Energía Importada / Energía Total \* 100)



Fuente: Bertoni, 2011.

Esta particularidad de la transición energética tiene una expresión económica concreta en la balanza de pagos, ya que demanda un esfuerzo importador relativamente importante. El país ha debido utilizar en promedio entre 15% y 30% de sus ingresos de divisas por exportaciones para satisfacer el aprovisionamiento de combustibles fósiles<sup>3</sup>. Entre 2005 y 2011 la factura petrolera se ubicó por encima del 25% de las exportaciones con un episodio crítico en 2008 en que se ubicó en 40% (Bertoni, 2011 y DNE). El impacto negativo de este esfuerzo importador se ve agravado por la imprevisibilidad derivada de la muy variable demanda de energía fósil para la generación eléctrica, originada en la irregular hidraulicidad de nuestras dos principales corrientes de agua donde se ubican las centrales hidroeléctricas (ríos Uruguay y Negro).

El uso de la energía constituye un importante elemento a considerar cuando se trata de diseñar políticas. Esta puede satisfacer directamente necesidades de las personas o constituir un insumo para la producción de bienes y servicios. En Uruguay, desde los años sesenta hasta los noventa del pasado siglo el sector residencial fue el

3. Esto, sin considerar episodios críticos como los vividos en los años setenta como resultado de las crisis petroleras globales.

principal consumidor. Entre 1993 y 2006 ese lugar fue ocupado por el sector transporte, y en el último lustro es el sector industrial quien lidera el consumo final (Bertoni, 2011 y DNE). Estos cambios en la estructura del consumo constituyen un elemento importante para explicar el comportamiento del mismo, así como para discutir los instrumentos de política más adecuados para promover la eficiencia energética.

## 7.2 Oferta y demanda: la política importa

El análisis de las políticas energéticas en el siglo XX permite identificar dos grandes terrenos en que el estado uruguayo apareció –de manera explícita– orientando y conduciendo acciones tendientes a enfrentar algunas de las debilidades estructurales. En los años treinta, ante la incipiente pero incremental incorporación del petróleo a la matriz energética (véase Gráfico 9) la estrategia estuvo dirigida a crear una capacidad nacional para procesar el petróleo crudo a través de un monopolio público (ANCAP). El objetivo era mitigar los efectos negativos de la dependencia del exterior a través del control estatal sobre el suministro de petróleo.

El otro terreno de acción estuvo en la generación de energía eléctrica. Cuatro centrales hidroeléctricas se pusieron en funcionamiento entre 1945 y 1982 (Rincón del Bonete, Baygorria y Palmar en el Río Negro y Salto Grande –emprendimiento binacional con Argentina- en el Río Uruguay). Estas obras han permitido el uso –casi hasta el límite- de la energía hidráulica para la generación eléctrica. La capacidad instalada ofrece la oportunidad de que, en años de buena hidraulicidad, más del 90% del consumo eléctrico pueda satisfacerse por esta fuente. Desgraciadamente la norma es un muy irregular comportamiento de los caudales.

En contrapunto con estas políticas deliberadamente dirigidas al sector energético, es posible identificar algunas políticas sectoriales cuya implementación ha tenido un impacto muy importante en el sector, desde el lado del consumo.

Como se señaló en la sección anterior, al promediar el siglo XX la sociedad uruguaya contaba un estado muy activo en materia de redistribución del ingreso. Así como esto tuvo su manifestación en el terreno del gasto público social, también puede apreciarse en la regulación de ciertos mercados vinculados a bienes y servicios que satisfacían necesidades básicas de la población. Esas regulaciones llegaron al mercado de la vivienda y alimentos de primera necesidad, pero también a la energía eléctrica y algunos combustibles (kerosene, supergás) a través de subsidios explícitos o implícitos. Ya en los años sesenta se sumó un elemento más para mantener bajas las tarifas energéticas: los esfuerzos por controlar el proceso inflacionario.

El abaratamiento relativo de la energía, sumado al cambio de pautas de consumo de la sociedad uruguaya (Bertoni *et al.*, 2008), indujeron un proceso que ha sido definido como de residencialización del consumo. Entre 1948 y 1965 el consumo residencial de energía se quintuplicó. Este fenómeno llevó a que los hogares se posicionaran –en los años sesenta– como el principal sector consumidor (30%), explicando la mitad del incremento del consumo energético global del período (Bertoni, 2011).

Esta expansión del consumo tuvo un impacto importante especialmente en el subsector eléctrico, originándose algunos picos de demanda que pusieron en peligro el suministro seguro y continuo. Como consecuencia debieron implementarse medidas tendientes al racionamiento del uso de la energía ya antes de que las crisis petroleras obligaran a nuevas acciones.

Otro episodio a destacar –desde el lado de la demanda– tuvo lugar durante la fase expansiva del ciclo de la economía uruguaya en los años noventa del siglo pasado. La dinámica de crecimiento del ingreso se manifestó en un fuerte incremento del consumo de energía a nivel de los hogares. Pero la principal novedad estuvo en el sector transporte, que casi duplicó el consumo de energía en el período, convirtiéndose en el principal consumidor. La fuerte apreciación cambiaria que se produjo en esos años incentivó la compra de vehículos importados y su circulación en el territorio nacional.

Este tirón de demanda pretendió ser enfrentado desde la visión liberal dominante a través de la apuesta a un mercado regional de energía. Al frustrado intento de eliminar el monopolio de la importación de petróleo y al tímido esfuerzo por establecer un nuevo marco regulatorio del sector eléctrico le siguió la construcción de gasoductos para el suministro de gas natural desde Argentina.

### 7.3 La política energética como política de Estado y sus desafíos

La crisis económica de 2002, el incumplimiento argentino en el contrato de venta de gas y la reversión del incremento del precio del petróleo en la primera década del siglo XXI, configuraron un nuevo escenario para pensar las políticas energéticas. El cambio de gobierno en 2005 y la revalorización desde allí del papel de la planificación estratégica en el sector ha generado acciones para articular el suministro con esfuerzos dirigidos al uso eficiente de la energía, pero además ha conseguido amplio consenso para su implementación a través de un acuerdo multipartidario.

Como resultado, en los últimos años hay novedades importantes. Se ha diseñado y se ha empezado a implementar una política de largo plazo que apuesta a la explotación de recursos energéticos renovables (viento, sol, biomasa), así como a una diversificación en el abastecimiento de los combustibles fósiles (gas natural a partir

de la regasificadora), al tiempo que se ha dado un nuevo impulso a las actividades de prospección en el territorio nacional. Todo ello impactará muy fuertemente en la composición de la oferta de energía primaria. Como resultado cabe esperar un mayor grado de libertad (fuentes domésticas, más ampliación de proveedores) en el manejo del aprovisionamiento energético. También se ha fomentado la eficiencia energética, lo que debe considerarse un importante activo para encarar los desafíos ambientales asociados a una expansión de la demanda de energía.

Un proceso muy dinámico de inversiones privadas en la esfera de la producción material ha provocado una transformación importante en el nivel de consumo y en la participación relativa de los distintos sectores socioeconómicos en el consumo final. Entre 2005 y 2011 la oferta bruta pasó de 3.300 a 4.500 kTEP (un incremento de 36%). Buena parte de este incremento se debe a la demanda del sector industrial, que duplicó su consumo entre 2005 y 2011. Como resultado de ello la industria ha pasado a constituirse en el sector que más energía consume (34%). Una particularidad de este fenómeno es que los mega emprendimientos en el sector productor de pasta de celulosa son generadores de la energía eléctrica que consumen y vuelcan el excedente a la red de UTE.

En general se trata de buenas noticias. La apuesta a las energías renovables permitiría disminuir la dependencia energética del exterior (hidrocarburos) para generación eléctrica y abatir la factura petrolera, pero también disminuir las distorsiones que genera en el sector externo la imprevisibilidad de la generación hidroeléctrica. Asimismo, contar con una planta regasificadora mejoraría la capacidad de respuesta a la demanda del sector eléctrico, dada la intermitencia propia de la energía eólica y solar, pero también daría seguridad de suministro de este energético a otros sectores (industria, hogares, eventualmente transporte).

No obstante, es necesario articular mecanismos de balance e instrumentos idóneos para que la capacidad instalada no se convierta en una externalidad negativa del proceso de diversificación. En concreto: parques eólicos, paneles solares, generación con biomasa, regasificadora, interconexión eléctrica regional, biocombustibles, petróleo y políticas de eficiencia energética podrían competir entre sí, desembocando en situaciones de subutilización de las instalaciones.

El desafío es continuar ajustando la política energética para gestionar de manera eficiente un sistema mucho más complejo que el que ha dominado en el medio siglo pasado. Convertir los riesgos de competencia en oportunidades de complementación entre las distintas fuentes parecería la dimensión de la política energética que restaría por afinar. Es posible que en el plano de la planificación, coordinación y regulación se encuentre buena parte de la suerte de una política energética para el desarrollo.

## VII. La integración regional: ¿trampa o trampolín?

La historia económica de la integración regional ofrece evidencia por demás interesante que contribuye a definirla como una herramienta clave en una estrategia de inserción internacional del país que pretenda superar algunas de las trabas al desarrollo identificadas en este trabajo.

El “Uruguay moderno” alcanzó en las últimas décadas del siglo XIX un nivel de ingreso per cápita relativamente alto, como resultado de una exitosa inserción en la economía mundial con base en una especialización primario exportadora complementaria de los centros dinámicos del capitalismo. Pero aún en ese momento, en que era perfectamente posible la expansión del ingreso “salteándose la región” (Caetano y Vaillant, 2004), la economía uruguaya se vio beneficiada por un dinámico comercio regional –el “comercio de tránsito”– debido a la debilidad de las comunicaciones y servicios de infraestructura en la región que expresaba las dificultades de conformación de los estados nacionales vecinos. Podría afirmarse que la integración regional jugó un rol importante en la exitosa inserción de la economía uruguaya en las postrimerías del siglo XIX.

En las primeras décadas del siglo XX la región y el mundo comenzaron a cambiar. La consolidación de los estados nacionales en Argentina y Brasil, el mejoramiento de la logística portuaria (Buenos Aires y Río Grande), así como la desarticulación de la economía mundial a partir de la Primera Guerra Mundial configuraron un escenario poco propicio para la concreción de avances en la integración regional. Las urgencias emergentes del desequilibrio del sector externo, desde los años treinta del siglo XX, obligaron a adoptar políticas de protección y promoción de nuevas actividades productivas. Un intenso cambio estructural redujo la demanda de importaciones y el sector manufacturero apareció como un posible motor del crecimiento. En la segunda posguerra la industrialización dejó de ser una tabla de salvación –como en los años treinta– para convertirse en factor clave de una estrategia de desarrollo en la que la región podría jugar un rol decisivo.

La propuesta de articular los flujos de bienes propendiendo a una integración comercial de la región latinoamericana tuvo un impulso decisivo a partir de dos fenómenos convergentes, aunque de desarrollo independiente: por un lado la influencia del proceso de integración en Europa que dio lugar a la creación de la CEE (1957), y por otro el diagnóstico de la CEPAL sobre los obstáculos que encontraba el proceso de industrialización en la periferia hacia fines de los años cincuenta.

La integración latinoamericana fue concebida no solamente como una forma de superar la estrechez de los mercados internos y de aprovechar economías de escala

de los procesos de industrialización, sino también como una plataforma para la inserción económica más dinámica de América Latina en la economía mundial. Esta estrategia pareció concretarse con la firma del Tratado de Montevideo (1960), que dio nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Los países signatarios decidieron establecer –a través de progresivas preferencias arancelarias– una zona de libre comercio en un plazo de 12 años, animados del propósito de aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basada en una efectiva reciprocidad de beneficios.

A pesar de la expectativa generada por la ALALC, la intensificación de la cooperación regional a través de acciones e instrumentos concretos de intercambio escapó a aquel esquema formal de integración. Esto era el resultado de la debilidad –o inadecuación– del andamiaje institucional para enfrentar el proceso de ajuste en las relaciones intrarregionales derivadas del propio proceso de desarrollo y de un contexto internacional cambiante. Las especificidades subregionales y las dificultades para ir más allá de la articulación comercial conspiraron contra un mayor avance del proceso integracionista.

Como expresa un trabajo de Nohlen y Fernández (1981), la experiencia de la ALALC mostró las dificultades de una integración global en la región, pero, simultáneamente, la viabilidad y conveniencia de una interdependencia limitada y múltiple.

El nacimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, sustituyendo el marco institucional de ALALC, permitió asimilar en un esquema pragmático la heterogeneidad de la región y canalizar institucionalmente la vocación integracionista de sus países miembros, dentro de un marco más flexible.

Así lo exigían las experiencias vividas desde fines de los años sesenta. En Uruguay, la primera crisis del petróleo y el cierre de los mercados europeos a los productos cárnicos impactaron muy negativamente. Esta coyuntura económica coincidió con la implantación de un régimen dictatorial que llegó para reconfigurar el régimen de acumulación. Entre 1974 y 1978 un nuevo modelo económico se fue conformando a través de un fuerte intervencionismo estatal para promover las denominadas “exportaciones no tradicionales”, tales como manufacturas del cuero, derivados lácteos, arroz y autopartes. En ese nuevo contexto, la región apareció como un destino privilegiado de las exportaciones y una serie de arreglos institucionales concretaron avances específicos en la integración.

Los acuerdos signados a través del PEC (Protocolo de Expansión Comercial con Brasil) y el CAUCE (Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica) generaron condiciones favorables para el desarrollo de actividades de diversificación

productiva en el país y con ello contribuyeron a una más profunda integración a la región. No obstante, el cambio operado en la política económica después de 1978, que apostó a la liberalización comercial y financiera, conspiró contra una mayor profundización del proceso en términos de complementación productiva.

La crisis de la deuda y la crisis del ajuste (Thorp, 1998) signaron los años ochenta generando un complejo escenario en el marco del cual se procesó la recuperación de las instituciones democráticas. La recuperación económica encontró parte de su explicación en la dinámica del comercio regional, que se canalizó en buena medida a través del PEC y el CAUCE.

La dinámica del comercio exterior, la posibilidad de canalizar actividades de servicios y el involucramiento creciente de las trayectorias de los sistemas políticos de la región después de las dictaduras, alimentaron un juego de economía política que desembocó en la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) tras la firma del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Según Quijano (2005) se pueden identificar cuatro etapas en la historia del MERCOSUR. La primera es anterior a su creación formal y se caracteriza por constituir un proyecto bilateral cuyo objetivo inmediato podría resumirse de la siguiente manera: intercambio de alimentos de clima templado y trigo para cubrir las insuficiencias de Brasil y bienes de capital para reactivar la industria argentina (1986-1991).

La segunda se inicia con la firma del Tratado de Asunción y abarca toda la década del noventa, hasta la devaluación brasileña de enero de 1999. La apertura hacia la región y el mundo parece constituir la clave del experimento regional, tonificado por la esperanza de concretar –después de Ouro Preto, en 1994- una Unión Aduanera. Las cifras del comercio intrarregional reflejan en el período el impacto de estos arreglos institucionales: los bienes con destino al mercado regional representaron el 50% en Uruguay. Pero quizá lo más importante es constatar que en el período aumentó el comercio intraindustrial entre los socios y que el Mercosur fue un destino creciente de las exportaciones con contenido tecnológico medio.

No obstante, es necesario analizar en profundidad las dinámicas que están detrás de ese comportamiento. El abatimiento de los aranceles intrabloque y la apreciación cambiaria de las monedas de los socios –retraso cambiario– fue restando competitividad a las exportaciones extra Mercosur y, por el contrario, alentando un incremento de las importaciones desde fuera de la región. Como puede observarse en el Cuadro 3, las exportaciones con destino fuera de la región crecieron muy por debajo de la dinámica de las importaciones desde ese origen. Los países miembros del Mercosur vendían crecientemente en la región pero importaban crecientemente fuera de ella.

Este fenómeno generó desequilibrios en su sector externo, aunque hasta 1998 pudo disimularse por la positiva captación de capitales. La restricción externa se impuso y la crisis sobrevino.

**Cuadro 3**

<b>MERCOSUR - Socios comerciales (1994-1998)</b>		
Crecimiento anual de los flujos comerciales (%)		
	Destino de las exportaciones	Origen de las Importaciones
Unión Europea	5,6	14,7
NAFTA	4,1	13,5
Japón	7,8	8,1
Resto del Mundo	5,1	13,5
Mercosur	20,1	13,7

Fuente: Indicadores Macroeconómicos del Mercosur, Sistema Integral de Información ALADI.

Entre 1999 y 2003 se abrió una nueva fase en la historia del Mercosur. Se inició con la devaluación brasileña y se manifestó en una profunda crisis de las economías de la región, siendo Argentina el caso paradigmático. Como señala Quijano (2005), el resultado del colapso contribuyó a transnacionalizar más las economías de la región y obligó a tomar medidas de resguardo que debilitaron el proceso integracionista.

La cuarta etapa se abre con las promesas y expectativas que el avance de regímenes progresistas generó. No obstante, la economía internacional ofreció señales poco propicias para la refundación del bloque. El boom de los precios de los commodities reforzó la especialización primario exportadora y gestó una suerte de relación neoperiférica con China. La apreciación cambiaria que han sufrido las economías de la región ha conducido, particularmente en el caso argentino –pero no solamente– a un retorno a instrumentos proteccionistas y esto constituye un obstáculo importante para avanzar en la integración regional.

En síntesis, la creación del Mercosur (1991) alentó esperanzas de profundizar acuerdos de complementariedad productiva con los dos grandes vecinos que permitieran el desenvolvimiento de sectores nuevos. El análisis del desempeño exportador de Uruguay durante los años noventa parece confirmar la idea de que la región ofrece un espacio de aprendizaje para ensayar procesos de diversificación e innovación tecno-productiva. Fue durante esos años que la composición tecnológica de las exportaciones del país mostró una mejora en términos de complejidad (ver Gráfico 1).

Pero las crisis y las políticas subsecuentes desplegadas por los gobiernos de la región en los comienzos del nuevo siglo han llevado a retrocesos en la integración.

Parece imprescindible para el país encontrar los caminos de articulación de cadenas productivas con los vecinos a través de acuerdos de complementariedad en sectores específicos. En buena medida esa es la estrategia que se ha delineado con respecto a Brasil. Los desafíos con Argentina parecen mayores.

Hay lecciones de las experiencias integracionistas pasadas que es necesario rescatar. Una de ellas es que los mercados no son instituciones idóneas –por sí solas– para gestar circuitos virtuosos de intercambio y complementación. Otra, que el regionalismo abierto implica compromisos políticos fuertes para enfrentar las asimetrías alimentadas por factores exógenos.

Un proceso de desarrollo económico y social sostenible en Uruguay implica –necesariamente– avances en la complejidad de su matriz productiva y esto no parece imaginable de espaldas a la región. En consecuencia, resulta ineludible diseñar estrategias de integración que trasciendan los marcos de la libre circulación de bienes, servicios y personas para encarar el desafío de la articulación productiva a través de la inclusión en cadenas de valorización a escala regional en la perspectiva de obtener mejoras en la competitividad a escala global.

## IX. A Modo de Conclusión

La historia económica del Uruguay muestra algunos componentes estructurales muy fuertes y persistentes.

El proceso de rápido crecimiento económico que hemos experimentado en la última década abre expectativas de que se produzcan quiebres en las tendencias históricas, que permitan revertir los principales problemas: retraso relativo, pérdida de dinamismo y alta volatilidad.

Es aún prematuro sostener que los cambios estructurales ya se han producido. Resta saber si el ritmo de crecimiento puede sobrevivir a cambios en algunas tendencias internacionales y a las transformaciones domésticas asociadas a los procesos de crecimiento.

La clave del éxito es la profundización del cambio estructural hacia la incorporación de nuevo conocimiento, el desarrollo de nuevos productos y la diversificación y profundización del tejido productivo.

Este proceso se deberá producir tanto dentro de los sectores tradicionales de base agropecuaria, a través de la explotación de nuevos recursos de base primaria, pero sobre todas las cosas, a partir del surgimiento de nuevos sectores, productos y mercados, ya sea que se basen en el desarrollo previo del sector primario o no.

Existe una profunda interacción entre las posibilidades de desarrollar ese proceso y las distintas políticas que deben tener al Estado como firme actor, promotor y líder. Más allá de las tendencias a la desigualdad que en el corto plazo genera cualquier innovación, en el largo plazo y a nivel macro es imposible pensar en un proceso de crecimiento con equidad si no es a través de una matriz productiva que absorba crecientes porcentajes de empleo calificado, en actividades que desarrollan y potencian las cualidades de los agentes productivos a lo largo de su vida laboral. Esas características del mercado laboral no se pueden desarrollar si no se producen cambios permanentes, constantes y acumulativos en la estructura productiva.

Esos cambios demandan políticas muy activas del Estado, basadas en decisiones estratégicas, tomadas en procesos de amplia participación de los diferentes actores involucrados. El Estado debe promover y orientar esos cambios y generar un conjunto de estímulos para que se produzcan. Se debe profundizar el proceso que viene teniendo lugar en los últimos años, en el que, aunque tímidamente aún, van creciendo las políticas sectoriales y las políticas condicionadas, frente a las políticas transversales y las exenciones fiscales incondicionadas.

Sin embargo, estas políticas no tendrán éxito en el largo plazo si no se realizan esfuerzos importantes conjuntamente y de manera coordinada, en muchos otros planos, como el de la educación, la salud, la infraestructura, el desarrollo territorial y muchos otros.

Es inevitable que el gasto público deba aumentar para poder emprender una serie de políticas indispensables para profundizar el proceso de desarrollo. Obviamente que la eficiencia del gasto público debe estar a la cabeza del desarrollo de las políticas, pero también es necesario construir los consensos adecuados para generar una inversión pública mayor y bien gestionada, que permita desarrollar políticas de largo plazo.

El consenso democrático es indispensable para conseguir esos logros, como parece observarse en el sector energético, pero tiene los riesgos de la captura de diversas rentas. Por ello, el liderazgo y la legitimidad del Estado es fundamental para que la conducción política pueda resistir las demandas corporativas de corto plazo y construir, no tecnocráticamente, sino en base a un amplio consenso social, políticas de largo alcance.

Y para ello, una vez más, es fundamental el cambio estructural, porque los fuertes vaivenes asociados a una frágil estructura de exportaciones generan cambios muy fuertes en las expectativas y en la confianza de los distintos actores en el proceso de construcción social. La súbita aparición y desaparición de rentas genera desórdenes de magnitud y señales contradictorias, difíciles de absorber sin cambios de rumbo demasiados pronunciados. Esto no es teoría, es nuestra historia.

Finalmente, el proceso de integración regional no puede estar sujeto a los vaivenes de la coyuntura internacional. Este es uno de los déficit mayores que han enfrentado los países latinoamericanos. Si bien la mayor responsabilidad de la frustración que este proceso ha experimentado hasta el momento recae sobre los países más grandes de la región, llamados a ejercer un liderazgo similar al jugado por el eje franco-alemán en Europa, han sido muchas las vacilaciones que se han presentado en nuestro país al respecto. Más allá de explorar y explotar las vinculaciones económicas y políticas de manera abierta, la estrategia de la integración regional es una clave irrenunciable de cualquier proceso de cambio estructural. A su vez, la integración regional no se producirá si no se avanza en el cambio estructural, porque para mantener las estructuras actuales la integración no es necesaria.

## Referencias Bibliográficas

- Álvarez, C. y Falkin, L. (2008). *La restricción externa como limitante al crecimiento de la economía uruguaya en el largo plazo*. Trabajo Monográfico presentado para obtener el título de Licenciado en Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UDELAR (mimeo).
- Azar, P.; Bertino, M.; Bertoni, R.; Fleitas, S.; García, U.; Sanguinetti, C.; Sienna, M.; Torrelli, M. (2009). *De quiénes, para quiénes y para qué. Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo, Fin de Siglo.
- Azar, P.; Bertoni, R. (2007). “Regímenes Fiscales en Uruguay durante el siglo XX. De los hechos estilizados a la interpretación de la realidad”. *Quantum*, v.: 1, p.: 43-60.
- Bertino, M.; Bertoni, R.; Tajam, H.; Yaffé, J. (2001). “La larga marcha hacia un frágil resultado”; en Instituto de Economía. *El Uruguay del Siglo XX. La Economía*. Montevideo, Banda Oriental.
- Bertino, M.; Bertoni, R.; Tajam, H.; Yaffé, J. (2005). *La economía del primer batllismo y los años veinte. Historia Económica del Uruguay—Tomo III*. Montevideo, Fin de Siglo.
- Bértola, L, F. Isabella y C. Saavedra (2013). *La Economía uruguaya en el ciclo 1998-2012*. Informe de consultoría, CEPAL (Borrador).
- Bértola, L. (2000). *Ensayos de Historia Económica*. Montevideo, Trilce.
- Bertoni, R. (2011). *Energía y Desarrollo. La restricción energética en Uruguay como problema (1882-2000)*. Comisión Sectorial de Investigación Científica, Departamento de Publicaciones, UDELAR.
- Bertoni, R. et al. (2011). *La matriz energética: una construcción social*. Comisión Sectorial de Investigación Científica, UDELAR- CEPAL (2012), Cambio Estructural para la Igualdad. Un enfoque integrado del desarrollo. Santiago de Chile.
- Bertoni, R.; Camou, M.; Maubrigades, S.; Román, C. (2008). “El consumo de energía eléctrica residencial en Uruguay en el siglo XX”. En Bertoni, R. y Rubio, M. *Energía y Desarrollo. Uruguay en el marco latinoamericano*. Universidad Pompeu Fabra y Universidad de la República, Montevideo.
- Caetano, G.; Vaillant, M. (2004). *¿Qué Mercosur necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el Mercosur? Apuntes para entender requerimientos recíprocos*. Fundación Friedrich Ebert, Montevideo.
- Filgueira, F. (1997). “Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. Documento elaborado para el proyecto *Social Policy and Social Citizenship in Central America*, Social Science Research Council.
- Marmora, L. ; Messner, D. (1991). “La integración de Argentina, Brasil y Uruguay”. *NUEVA SOCIEDAD* Nº 113 mayo-junio 1991, pp. 130-145.
- MIDES (2013). Reporte *Social 2013. Principales características del Uruguay social*. Montevideo.
- Nohlen, D.; Fernández, M. (1981). “Cooperación y conflicto en la Cuenca del Plata”. En:

*Revista de Estudios Internacionales*. Vol. 14, No. 55 (1981): Julio-Septiembre, p. 412-443. Universidad de Chile.

Pérez, E.; Titelman, D.; Minzer, R. (2008). *Comparación de la dinámica e impactos de los choques financieros y de términos del intercambio en América Latina en el período 1980-2006*. CEPAL. Unidad de Estudios del Desarrollo. División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile.

Quijano, J. M. (2005). “Mercosur ¿el relanzamiento?”. *Revista Nueva Sociedad*, N° 199, setiembre-octubre.

Thorp (1998). *Progreso, Pobreza y Exclusión: una historia económica de América Latina en el Siglo XX*. Banco Interamericano de Desarrollo.

El Proyecto Uruguay+25  
contó con el apoyo de:



BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA



oportunidades para todos



International Development  
Research Centre

Centre de recherches pour le  
développement international



ANII  
Agencia Nacional de  
Investigación e Innovación



AUCI  
AGENCIA URUGUAYA  
DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL



OIM Organización Internacional para las Migraciones