

SITUACION ECONOMICA

(En base a la serie anual CEPAL. “Estudio Económico de América Latina y el Caribe”. Años 1988 hasta 1997)

Resumen

En este capítulo y sobre la base de los informes de Uruguay en la serie anual de Cepal “Estudio Económico de América Latina y el Caribe, años 1988 a 1996, se describen los rasgos generales de la evolución de la economía uruguaya en la década.

A comienzos de los años 90, luego de un ajuste fiscal y con una inflación anualizada de 129%, se instrumenta un plan de estabilización de corte gradualista, basado en el tipo de cambio. Se lleva a cabo también la renegociación de la deuda y se establece la necesidad de instrumentar reformas estructurales, así como de fortalecer la integración subregional.

Entre 1990 y 1997 el Producto Bruto Interno creció paulatinamente (con la sola excepción de 1995) en tanto la inflación se reducía hasta el 16%.

La producción de servicios tiene una contribución progresivamente mayor a la de bienes en la estructura del PIB uruguayo desde hace más de diez años. La producción agrícola-ganadera creció también en forma notable en tanto que la industria manufacturera exhibió un comportamiento fluctuante con una tendencia general descendente (ver capítulo de situación industrial).

Como en otras economías de la Región, el crecimiento económico en los últimos años fue simultáneo, con un crecimiento del desempleo que superó la tasa

de 10% y superó en 1996, el 12%, para comenzar a descender a partir del tercer trimestre de 1997.

En los últimos años, las cuentas externas muestran un déficit en la cuenta corriente del balance de pagos compensado con creces por el ingreso de capitales externos. Se ha acentuado también en los últimos años la concentración del comercio exterior. Los países que integran el Mercosur son la fuente principal de importaciones (44%) y el principal destino de las exportaciones (49%).

A fines de 1997, la deuda externa bruta del sector público no financiero se estimaba en 5.250 millones de dólares (equivalentes a una cuarta parte del producto) y las reservas internacionales superaban los 2.000 millones. En ese año, cuatro importantes calificadoras internacionales otorgaron al país el rango de “libre de riesgos de inversión”.

I. Rasgos generales y tendencias observables

En los años 80's la economía uruguaya, al igual que casi todas las de América Latina, sufrió los efectos de la denominada “crisis de la deuda externa”. Desde el retorno al sistema democrático en 1985, las prioridades del gobierno fueron la reinserción política y económica del Uruguay a nivel internacional, así como la respuesta a los reclamos de los asalariados, postergados desde hacía largo tiempo.

En el inicio de los años 90, luego de un ajuste fiscal y con una inflación anualizada del 129%, se instrumenta un plan de estabilización de corte gradualista, basado en el tipo de cambio. Es esta la década en la que se lleva a cabo la renegociación de los términos de la deuda externa, a la vez que se emprenden reformas estructurales destinadas a racionalizar el Estado, reformar el sistema previsional, la educación pública y los procedimientos judiciales, tratando de dar una mayor agilidad a



la administración de la justicia. Paralelamente, se continúa en el proceso de apertura de la economía, al tiempo que se fortalece -vía el MERCOSUR- la integración regional.

El final de la década encuentra al país en el camino del crecimiento del PBI, de la estabilización macroeconómica y la apertura al exterior, aunque deban resaltarse entre sus cuentas pendientes el crecimiento del desempleo y el saldo negativo de su balanza comercial.

A la tendencia descendente registrada por el PIB en los últimos años del gobierno militar (-10,1% en 1982, -6,6% en 1983 y -1,7% en 1984), fruto de la crisis financiera interna, reflejo de la crisis de la deuda, siguió desde 1985 una leve recuperación (0,2%), que se consolidó en 1986 y 1987 (con 8,4% y 7,9% respectivamente), perdiendo empuje hacia el final de la década con tasas del -0,1% en 1988 y 1,4% en 1989. En la base de este crecimiento estuvo la expansión de la demanda interna, a partir de la recuperación salarial que se experimentara luego del retorno al sistema democrático. El freno al proceso de crecimiento tuvo su reflejo en la inflación que desde 1982 había crecido notablemente, alcanzando en 1989 una magnitud aproximada de 89% anual.

En 1990 el nuevo gobierno estableció un plan de ajuste fiscal a partir del recorte de los gastos y el incremento de la recaudación, en base a impuestos al consumo y a las retribuciones personales. Hacia fines de ese mismo año se instrumenta un plan de estabilización, mediante el establecimiento de una banda de flotación del tipo de cambio, el que pasa a considerarse como el ancla nominal del sistema.

En ese año se enlenteció el crecimiento del PIB (0,6%) y la inflación se aceleró, a pesar de

que se logró reducir drásticamente el desequilibrio financiero del sector público y que la balanza de pagos volvía a registrar superávits. El informe de la CEPAL afirmaba: “De este modo, por tercer año consecutivo, se mantuvo una situación de estancamiento con inflación, derivada, en gran parte, de una persistente transferencia de recursos hacia el exterior, que bordeó el 4% del PIB durante el trienio”.

Entre los efectos esperados del plan de estabilización estuvo el de la expansión de la demanda interna a partir de la apreciación real de la moneda, la que fue comandada por la demanda de bienes de consumo importados, acompañada por un desmejoramiento progresivo del saldo de la balanza comercial. Así, en 1991 y 1992 el PIB volvió a crecer (3,2 y 7,8% respectivamente) en tanto que la inflación se reducía gradualmente. En 1993 la actividad económica creció en un 3,3% y la inflación continuó su tendencia descendente. Además de lograr en 1991 el equilibrio fiscal, se hizo efectivo a principios del año “el acuerdo alcanzado con la banca internacional en el marco de la iniciativa Brady. Esto permitió al país adquirir una parte de su deuda a un valor de 0,56 centavos de dólar a valor nominal, lo que significó una quita de 279 millones de dólares, en tanto que, al mismo tiempo, recibió 89 millones de dólares de préstamos nuevos”.

“La recompra de deuda coadyuvó a la reducción en más de 300 millones de dólares del endeudamiento externo del sector público. La deuda externa bruta total del país también se contrajo, aunque algo menos; así, a fines de 1991, equivalía a 3,3 veces el valor de las exportaciones de bienes y servicios”.

El resultado fiscal fue favorecido por el mecanismo de ajuste aplicado a las pasividades, las que perdieron parte de su poder de compra

debido al proceso inflacionario. La inclusión en la Constitución -vía referéndum- de un mecanismo de indexación de las pasividades basado en el índice medio de salarios y el índice de precios al consumo, llevó a que en los años siguientes las transferencias a la seguridad social se transformaran en uno de los determinantes del desequilibrio fiscal.

También pueden destacarse los cambios ocurridos a nivel de comercio exterior en el período, principalmente en relación a su estructura por zonas geográficas y económicas. Se constata una tendencia a la concentración del comercio en los países de la región, tanto en lo que refiere a las importaciones como a las exportaciones.

En cuanto a las exportaciones, en tanto que en 1985 los países americanos representaban el 43,9% del total, en 1993 representaron el destino del 62% de las exportaciones uruguayas. Dentro de ellas, las que se realizaban a países de ALADI participaban en 1985 con un 27,8%, correspondiendo a Brasil el 16,8 y a Argentina el 7,4%. En 1993 se destinaron un 51,7% de las mismas a los países de la ALADI con un 22,3% a Brasil y un 19,2% a la Argentina. Como contrapartida las exportaciones a los EE.UU que en 1985 representaban un 14,7% del total, en 1993 lo hacían en un 9,0%. Otro tanto sucedió con Europa, que en 1985 era la destinataria de un 31,7% de las exportaciones, representando un 22,2% en 1993.

Las importaciones uruguayas siguieron una tendencia similar a la concentración: en 1985 provenían en un 44,3% de América (35,3% de ALADI), destacándose el 17,8% de las importaciones del Brasil y el 12,2% de las de Argentina. En ese mismo año, las importaciones que provenían de los EE.UU representaron el 7,5% del total, en tanto que de Europa el 26,3% y del

resto del mundo el 29,4%. En 1993 las importaciones provinieron de América en un 65,3% (52,8% ALADI; 27,3% Brasil; 20,8% Argentina y 9,6% los EE.UU). En este año las importaciones de Europa representaron un 20,5% y las del resto del mundo un 14,2%.

En 1994 la actividad económica creció en un 6,9% y la inflación continuó descendiendo, “ubicándose en torno de 44% anual, la brecha externa continuó siendo cuantiosa y la fiscal se ensanchó. Determinante fue el empuje de la demanda global, al propiciar tasas superiores a las previstas para el crecimiento del producto y de los precios internos, así como la aceleración de las importaciones de bienes. En estos resultados gravitaron en especial la ampliación del gasto privado, principalmente de consumo y el ascenso de la demanda y de la inflación externa relevante para el país”.

“Las exportaciones se dinamizaron, pero las importaciones crecieron todavía más, con lo que la significación del desequilibrio de la cuenta corriente con el exterior se mantuvo en torno al 3% del producto. Al igual que en los años anteriores, el ingreso de capitales externos financió con holgura el saldo negativo y siguieron acumulándose reservas internacionales..., de acuerdo a las metas establecidas en el programa monetario. ...Por su lado, el aumento del gasto fiscal, en gran medida por mayores necesidades de la seguridad social, elevó a 2,3% del producto la brecha del sector público no financiero, la que fue cubierta con préstamos externos”.

“En su último año de gestión, el Gobierno que había asumido a principios de 1990, mantuvo los principales objetivos e instrumentos del programa económico puesto en marcha tres años atrás. La rebaja de la inflación continuó siendo la prioridad mayor y el tipo de cambio la principal

herramienta para la formación de los precios internos”. “En este contexto, la expansión monetaria prevista era de magnitud semejante al incremento esperado del producto nominal. El programa contemplaba, además, que la trayectoria de los salarios se ajustara a la meta inflacionaria”.

Sin embargo, el comportamiento de alguna de las variables clave mostró desviaciones importantes respecto de lo programado. En particular, el gasto público aumentó en forma acelerada, con lo que el déficit resultó superior al previsto, aunque su financiamiento con recursos externos, no llegó a generar presión sobre la creación de dinero.

Más favorable de lo proyectado fue la incidencia del sector externo. La recuperación económica de los países industrializados se aceleró, aunque, por otro lado, las tasas de interés en el área del dólar subieron más de lo proyectado. La puesta en marcha del “Plan Real” fortaleció la demanda brasileña y tuvo un considerable efecto de derrame sobre las exportaciones uruguayas, las cuales se beneficiaron además, del alza de los precios en dólares en el mercado mundial de materias primas. La depreciación del dólar con respecto a las monedas de Brasil y de la Unión Europea mejoró la competitividad externa de Uruguay, luego de varios años de erosión del tipo de cambio real efectivo implícito en el intercambio comercial del país con el exterior. Por último, la austera política de ingresos terminó relajándose, dada la resistencia que mostró la inflación a ceñirse a la trayectoria programada.

El año de 1995 tuvo características singulares:

- Desde el final de 1994 las economías latinoamericanas recibieron el impacto de la crisis financiera de México, producida

por la abrupta retirada de capitales como expresión de la pérdida de confianza de los inversionistas extranjeros.

- El 1ro. de enero de 1995 comenzó a operar el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en el que Uruguay participa con Argentina, Brasil y Paraguay. Se puso en vigencia un arancel externo común y se liberalizó el grueso de las operaciones comerciales del intercambio mutuo. Dado que estos programas están sujetos a un programa de excepciones, la unión aduanera tendrá características de imperfecta por algún tiempo. En el transcurso del año, el mecanismo de integración avanzó en la negociación para incorporar a Bolivia y Chile, así como en la constitución de una zona de libre comercio con la Unión Europea.
- En marzo de 1995 asumió el Gobierno el presidente electo en noviembre de 1994, en una jornada electoral en la cual cada uno de los dos partidos tradicionales del país recibieron magnitudes similares de votantes que las que obtuvo el frente de izquierda. El partido ganador -aunque por margen estrecho- fue el Partido Colorado, cuya alianza con el partido Nacional configuró la Coalición de Gobierno, la que se transformaría en un instrumento capaz de asegurar las mayorías parlamentarias necesarias para emprender una serie de transformaciones estructurales.

Luego de cuatro años de expansión de la actividad económica, ésta se contrajo en 1995 en un -2,8% afectada por el severo ajuste fiscal emprendido por el gobierno desde su instalación y por el repliegue de la demanda de Argentina, que resentía los efectos de la crisis financiera de

México. La inflación se redujo ese año a 35% -la menor tasa desde 1982- y disminuyeron las brechas fiscal y externa. A causa de la recesión, el desempleo abierto superó el 10% y los salarios reales sufrieron un deterioro del 3%.

Debe destacarse que las perturbaciones financieras que se abatieron sobre la región luego del estallido de la crisis mexicana a fines de 1994 repercutieron en Uruguay sólo de manera indirecta, a través de sus efectos sobre la economía argentina. La explicación es que el sistema bancario residente en el país dirige hacia el exterior el grueso de los depósitos recibidos de no residentes y las transacciones de títulos de deuda privada en la bolsa de valores tienen escasa relevancia. Por el contrario, se reforzó, al igual que en oportunidades anteriores, el concepto de salvaguardia regional del sistema financiero uruguayo, el que acogió un flujo adicional de recursos de residentes en países vecinos. Sin embargo, las consecuencias del vuelco del financiamiento externo sobre la economía argentina determinaron un notorio repliegue de la demanda de ese país, el cual no llegó a ser compensado por el incremento que experimentó la de Brasil.

El Gobierno que asumió en marzo de 1995 orientó su política económica a un rápido ajuste fiscal, principalmente mediante el recorte del gasto, dado que en un contexto de caída del consumo privado se esperaba una reducción de la recaudación en términos reales. Luego de haberse expandido al 8% anual durante el quinquenio 1990-1994, el consumo retrocedió el 4% en 1995. En mayor magnitud decayó la inversión (un 8%), tras haberse incrementado en un tercio en el cuatrienio precedente.

Durante 1996 el crecimiento del PIB (4,8%) permitió recuperar con creces el retroceso

de 1995. La expansión de la actividad se basó en el aumento de la demanda, tanto interna como externa. El aumento de los volúmenes exportados, en particular de productos alimenticios, constituyó el factor dinámico de las exportaciones, dado que sus precios disminuyeron un 1% en promedio. Las expectativas más favorables de la población y un mejor acceso al crédito incentivaron el consumo privado, principalmente en la segunda mitad del año, en tanto la formación bruta de capital fijo se ampliaba en un 11%, poniendo fin al retroceso producido en 1995. Pese a todo esto, en 1996 se acentuó el patrón de crecimiento con desempleo, al punto que esta tasa alcanzó el valor más alto de los últimos diez años (12,4%). A diferencia de los años anteriores, en los cuales la demanda de trabajo no alcanzaba a absorber el aumento de la oferta, en 1996 la causa principal del desempleo fue la contracción de dicha demanda. La reducción progresiva de la inflación se mantuvo como uno de los objetivos centrales de la política formulada por el Gobierno en 1995, proponiéndose para ello la reducción del déficit público y la utilización de un conjunto de medidas tendientes a engrosar los ingresos y reducir los gastos corrientes y de inversión. La reducción de los costos de la seguridad social (que ascendían en 1994 al 14% del producto) y la devolución de los tributos para exportadores se convirtieron en instrumentos clave.

En lo que respecta a las reformas estructurales, en 1995 se estableció el consenso político necesario para la introducción de una reforma sustantiva del Sistema de Seguridad Social. El nuevo sistema jubilatorio combina la modalidad de reparto del anterior con un régimen de capitalización. La filiación al nuevo sistema superó las previsiones originales, lo que redundó en una reducción de los aportes personales mayor de lo proyectado.

A diferencia de otras reformas concretadas en América Latina, el Estado, a través del Banco de Previsión Social, mantiene a su cargo el componente de reparto. Los fondos de aportes previsionales son administrados por empresas privadas o pertenecientes al sector público (la Administradora de Fondos de Aporte Previsional-AFAP del Banco de la República Oriental del Uruguay). Sin embargo, la magnitud de afiliación a esa AFAP evidencia el sustento de opinión que posee la participación del Estado uruguayo en materia previsional.

Durante 1996, además, se inició la reforma administrativa aprobada el año anterior, conforme a la cual se ofrecían incentivos para acelerar la reducción de personal en el Estado. También en este caso, los egresos excedieron lo previsto.

En respuesta a una vigorosa expansión de la demanda agregada, en 1997 la economía creció en alrededor de un 6%, al impulso de la inversión fija y las exportaciones. Al mismo tiempo, la inflación continuó su paulatino descenso, llegando a 16% anual (la tasa mínima en 30 años). Continuó profundizándose la relación comercial con los socios del Mercosur, mercado que absorbió el 49% del total de bienes exportados y constituyó el origen del 44% de las importaciones. Las turbulencias a que se precipitaron las bolsas de valores en el cuarto trimestre debilitaron el flujo de capitales externos, enfriando también el ritmo de expansión de la demanda en Argentina y Brasil, lo que podría deprimir las ventas del país al Mercosur, responsables de más de la mitad de los bienes y servicios exportados.

II. La evolución reciente de los principales sectores

Durante el período analizado pueden señalarse cambios en la estructura del PBI,

principalmente en una reducción de la proporción correspondiente a la producción de bienes, sobre todo la debida a la industria manufacturera, y un aumento de la proporción de la producción de servicios, debida al sector financiero, al turismo y a los servicios brindados por el Estado. Así, la producción de bienes, que representaba en 1980 en valores a precios de mercado, el 49,4% del PIB, sólo lo hacía en 1993 en un 38,2%. Dentro de ese agregado, la producción agrícola ganadera mantenía su participación (poco menos del 14%) en tanto que la industria la reducía de un 28,2% en 1980 a un 19,9% en 1993. Los servicios básicos variaban de 7,2% a 9,7%, en tanto los servicios lo hacían de 46,2% a 50,2% y, dentro de ellos, los del componente «establecimientos financieros, seguros, etc.» desde un 17,0% a un 19,2%. Los cambios más importantes a nivel de cada sector desde 1994 son reseñados a continuación.

Servicios

La producción de servicios tiene una contribución progresivamente mayor a la de bienes en la estructura del PIB uruguayo desde hace más de diez años. El empuje de los servicios fue determinante para el crecimiento del producto en 1994, destacándose entre ellos los rubros de transporte y comunicaciones, por una parte, y comercio, restaurantes y hoteles, por la otra. Es sobre todo en el último rubro donde se inscriben los resultados del turismo, demandado en su casi totalidad por residentes de países limítrofes, y en especial de la Argentina. Por esta razón, la contracción del valor real de los servicios turísticos que ocurrió en Uruguay en 1995, puede explicarse como resultado de la contracción de la demanda argentina, que se produjo a partir de la crisis financiera de México (diciembre de 1994). En efecto, el rubro “comercio, restaurantes y hoteles” tuvo una variación negativa del 11%. Por el contrario, los servicios básicos -que dependen de

empresas del Estado en su mayor parte, crecieron y especialmente los servicios de electricidad.

En 1996 el conjunto de los servicios creció un 3%, empujado en buena medida por el rubro comunicaciones que lo hizo en 6% y que refleja la ampliación del servicio telefónico -a cargo de una empresa del Estado- que creció más del 70% en los últimos seis años y alcanzó, en 1997, la total digitalización de sus servicios en todo el territorio. La recuperación de la demanda argentina impulsó la recuperación de los servicios turísticos, como lo evidencia el crecimiento (3%) del rubro «comercio, restaurantes y hoteles» en 1996.

Los indicadores disponibles a principios de 1997 señalan que se mantiene la tendencia creciente del nivel de actividad observada en la segunda mitad del año anterior; esto obedeció a una demanda externa dinámica y sostenida, una buena temporada turística y el mantenimiento de una voluminosa afluencia de capitales externos y de expectativas positivas de los agentes económicos.

Bienes

Agricultura y ganadería

Los bienes primarios -esencialmente agrícola-ganaderos- crecieron un 4% en 1994 como resultado de buenas cosechas de cereales (maíz, cebada) y oleaginosas (girasol); la agricultura creció un 8% y un incremento satisfactorio de bovinos y lácteos compensaron la merma de la zafra de lana. La faena del ganado alcanzó niveles sin precedentes, sin por ello afectar las existencias. En 1995, año difícil para la economía uruguaya, el ascenso en las existencias agropecuarias compensó con holgura la caída de la inversión, permitiendo que la inversión bruta interna superase

en 1995 la del año anterior. En 1996 la producción agropecuaria creció un 8%, con lo que alcanzó una magnitud 30% mayor que en 1990, siendo dinamizada por la cosecha de arroz, cereal con alta demanda externa que tiene en Uruguay excelentes rendimientos por hectárea y una progresiva expansión del área sembrada. Colaboraron también en el crecimiento las mejores cosechas de trigo, maíz y girasol, el sector forestal que comienza a dar los primeros frutos de una importante inversión ocurrida en los últimos años, la mayor producción bovina y la recuperación de la zafra de lana. La producción de lácteos fue afectada por la sequía en el primer trimestre, recuperándose en los dos siguientes.

Merece ser destacado que la certificación de país libre de aftosa sin vacunación que se obtuvo en ese año, genera importantes oportunidades para el ingreso al mercado de EE.UU y de Asia. En la victoria obtenida sobre la fiebre aftosa, el Gobierno reconoció la colaboración recibida de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, a través del Centro Panamericano de AFTOSA con sede en Río de Janeiro. La expansión de 5% de las praderas mejoradas revela las expectativas favorables de los productores ganaderos.

Industria manufacturera

La industria manufacturera uruguaya, que en 1980 alcanzara su máximo histórico, tuvo desde entonces un comportamiento con grandes variaciones anuales y dentro de cada período, según las ramas de la actividad industrial. Sin embargo, la tendencia en general ha sido descendente, a excepción de las industrias con base en la producción agropecuaria y orientadas a la exportación, las que sin embargo deben hacer frente a los vaivenes de la demanda mundial.

Los ciclos en la producción de la industria de la construcción, por su poder de arrastre, afectaron la situación de las industrias conexas.

En 1993 el retroceso industrial fue generalizado, con una variación negativa de 9%, acentuado por el proceso de remodelación de la refinería de petróleo. El debilitamiento de la demanda externa afectó principalmente las industrias frigorífica y textil. Por su parte, los menores aranceles para los artículos provenientes de los socios del Mercosur y el rezago en la cotización del dólar, facilitaron una mayor penetración de artículos importados en el mercado interno. La producción de maquinarias y productos eléctricos y metálicos, abonos y plaguicidas, plásticos y algunas químicas básicas fueron las más perjudicadas por estas circunstancias.

En 1994 repuntó la producción de bienes en general, pero impulsada sobre todo por la recuperación de la industria manufacturera (que crece un 6% si se elimina el efecto negativo por la remodelación de la refinería de combustible). La competitividad ganada frente a Brasil debido a la aplicación en este país del "Plan Real", sirvió de aliciente tanto a las ramas industriales que destinan el grueso de su producción a los mercados externos como a las sustituidoras de importaciones. La industria metalmecánica, en particular la automotriz, anotó la expansión más notable, en tanto se desaceleró la construcción, después de un trienio excepcionalmente favorable. La conjunción de dificultades de 1995 afectó severamente a la construcción (-15%) y a las industrias asociadas con ella, así como a transportes, textiles, maquinaria y productos metálicos, químicos, papel, carne y azúcar. La vuelta a la normalidad en ese año de la refinería de petróleo balanceó la situación impidiendo que la variación negativa excediese el 3%.

En 1996 la recuperación fue del orden del 5%, aunque no pudo alcanzarse el nivel registrado en el quinquenio 1988-1992. El 70% del aumento total se basa en el incremento de la producción de alimentos, resultando sin embargo afectada la producción de bienes de consumo duraderos por la competencia y la menor demanda externa.

Hasta agosto de 1997 las exportaciones aumentaron rápidamente siendo nuevamente las exportaciones más dinámicas las de productos alimenticios, textiles, prendas de vestir, papel, químicos, metálicas básicas y aparatos eléctricos. Retrocedieron, en cambio, las ventas de productos lácteos y material de transporte. De acuerdo a los antecedentes disponibles a fines de 1997, las exportaciones de bienes crecerían un 13%, poco por encima de las importaciones (12%), con lo que el saldo negativo del intercambio comercial de bienes superaría los 780 millones de dólares.

III. Evolución reciente de los precios, los salarios y el empleo

Desde 1982 hasta 1993 la variación anual de los precios al consumidor superó el 50%, en alguno de estos años, 1990, fue superior al 100%. Desde 1990, la reducción de la inflación fue un objetivo central explícito de la política económica y efectivamente esa variación disminuyó año tras año, aunque en magnitudes muchas veces inferiores a las proyectadas. El instrumental disponible para la reducción fue la intervención en el establecimiento del tipo de cambio, la limitación de la expansión monetaria, la reducción de los déficits fiscal y parafiscal y la intervención en el establecimiento de las tasas de interés. Se intentaba también desactivar los mecanismos inerciales de indización. En 1994 -y por primera vez desde 1983-, la variación de los precios al consumidor fue menor al 50%. En 1995 el nuevo

Gobierno confirmó su decisión de considerar la reducción de la inflación como objetivo central de su política económica. El ajuste fiscal incluyó la reforma de la seguridad social, cuyas erogaciones habían representado en 1994 más del 14% del PIB. El nuevo sistema recién entró en vigencia en abril de 1996, pero fue interpretado como señal del compromiso con reformas estructurales desde 1995.

Las señales claras surgidas del Gobierno, que mantuvo la pauta de modificación cambiaria -27%- y el contexto subregional recesivo, determinaron que por primera vez en varios años la evolución de los precios al consumo tendiera a converger con el efecto conjunto del tipo de cambio y la inflación importada. La inflación relevante para el país fue la de algunos países europeos que aumentaron algunos de sus precios en dólares, ya que la inflación en los países limítrofes fue muy pequeña. De este modo, los precios al consumidor subieron en 1995 un 35%, el registro más bajo desde 1982.

La desaceleración simultánea del ritmo de expansión monetaria y de la devaluación de la moneda nacional contribuyeron a reducir el alza de los precios al consumidor desde el 35% registrado en 1995 a 24% en 1996. Esta tendencia decreciente se mantuvo en 1997, año en el cual la inflación (16%) es la menor de los últimos treinta años.

En lo que hace a la evolución salarial, el índice del salario medio real con base 100 en 1990 ascendió progresivamente hasta 1994 (103,8 en 1991; 106,1 en 1992; 111,2 en 1993 y 112,2 en 1994). En 1995 cayó a 109,0 y la recuperación parcial de 1996 (109,7) correspondió a ajustes en el sector público, ya que el salario medio real percibido por los asalariados del sector privado no se modificó. El salario real medio permaneció

estancado los primeros ocho meses de 1997 y apuntó al alza en el último cuatrimestre.

En el mercado de trabajo la oferta se incrementó, a estar por la evolución de la tasa de actividad (medida como porcentaje sobre la población en edad de trabajar), la que se mantuvo alrededor de 59% entre 1988 y 1993, subió a 60,5 en 1994 y a 62,1 en 1995. Sin embargo, dado que la economía muestra un patrón de crecimiento con escasa creación de puestos de trabajo, este ascenso de la tasa de actividad no encontró su correlato en la demanda de mano de obra, lo que resultó en un aumento de la tasa de desocupación, la que se elevó por encima del 10%. En 1996 la tasa de actividad ascendió a 61,6 en tanto que la de desocupación trepó a 12,4%, el valor más elevado en los últimos diez años. En 1997, a pesar de la aceleración del ritmo de actividad, el desempleo se mantuvo en torno al 12% descendiendo, a fines del tercer trimestre, a 11,5%.

El aumento del desempleo revistió en 1995 particular intensidad en la construcción, debido a que atravesaba por la fase declinante del ciclo, y en el comercio, cuya producción retrocedió fuertemente ante el repliegue de la demanda interna. También decayó el empleo en la industria manufacturera, en el marco de un proceso de contracción que se arrastraba desde hace años y que hizo que la tasa de desocupación bordease el 13% en Montevideo.

Pero en 1996 superado el contexto recesivo la tasa de desempleo ascendió, al tiempo que se deterioraban las condiciones de búsqueda de empleo. Si en 1995 -y en el contexto esquematizado, los desempleados conseguían empleo tras 24 semanas de búsqueda, en 1996 ese período aumentó a 27 semanas y a 32, en 1997. Los niveles más altos de desocupación siguen hallándose en la construcción y la industria, seguidos de cerca por el comercio.

Desarrollo del sector industrial en el Uruguay

Entre 1985 y 1993, luego de superar los efectos de reducción debido a la crisis de la deuda externa que afectó a toda América Latina, la economía uruguaya sufrió una etapa de expansión. Desde finales de 1994, la crisis financiera de México causó un impacto negativo en las economías de América Latina, debido a la pérdida de confianza de los inversores.

En 1995, luego de 4 años de expansión económica consecutiva en Uruguay, siguió un período de contención económica del 3%, debido, principalmente, a la desfavorable coyuntura regional y a recortes fiscales con el fin de que el nuevo gobierno equilibrara el presupuesto. El año 1995 se caracterizó por el comienzo del mercado común en el Cono Sur y sus consiguientes influencias positivas : Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay dieron comienzo a la zona de (libre) comercio MERCOSUR. En 1996, el PBI (Producto Bruto Interno) aumentó, otra vez, un 4,8%. A este desarrollo positivo lo acompañó un aumento de la demanda interna y externa, del consumo privado y de un promedio de menor inflación, sin embargo, el desempleo alcanzó un nivel sin precedentes durante esta década. Dentro de este contexto, pudo observarse una participación, cada vez menor, de las industrias con respecto al PBI; mientras que el sector de los servicios representó un porcentaje creciente del PBI, especialmente en las áreas del transporte, la comunicación y el turismo. (Ver capítulo II, "Situación Económica"). Este cambio estructural, un cambio hacia el sector terciario, pudo observarse en la mayoría de las economías modernas.

La industria manufacturera, que había alcanzado un pico histórico en 1980, posteriormente, alcanzó resultados anuales diversos, dependiendo del momento y del rubro. Sin embargo, en 1993, hubo un enlentecimiento general en el sector industrial. Los más afectados fueron los ramos textil y frigorífico. Los bajos aranceles de los artículos provenientes de países del Mercosur hicieron posible una mayor fluidez en las importaciones, lo que perjudicó en especial a los siguientes sectores : artículos eléctricos, metálicos, fertilizantes y herbicidas, plásticos y químicos. Sin embargo, la recuperación del sector de la construcción incentivó la producción de cristales y de minerales no-metálicos. En 1994, la producción de bienes se acrecentó, estimulada por la recuperación de las industrias manufactureras. En la fabricación de productos relativos a los automotores, al cuero, al papel, a los metales y al procesamiento de alimentos se observaron buenos resultados ; mientras que disminuyó la producción en rubros tales como los textiles, cristales, vestimenta, construcción e industrias afines, como ser transportes, textiles, maquinarias y productos químicos. Luego de un período de contención, la producción petrolera y afines retornó a los resultados normales. Finalmente, en 1996, el sector industrial logró una recuperación de un 5%, resultante, principalmente, de productos alimenticios y en menor medida, también, de productos de papelería, textiles, vestimenta, zapatos y cuero.

En términos generales, comparado con otros países latinoamericanos, el nivel de industrialización de Uruguay es bajo. Los bienes de consumo y los subsectores más importantes son los que dominan su producción, siendo estos : el procesamiento de alimentos, textiles, vestimenta, zapatos, cuero y productos. Todos estos sectores poseen un gran potencial de exportación. La industria manufacturera uruguaya tiene necesidad de inversión y de cambios tecnológicos que incrementen la productividad de los factores. La diversificación de productos y la modernización de la base de la industria serían el adelanto de un necesario proceso de reestructuración.

La crisis de la industria en la primera mitad de los noventa no afectó a todos los sectores por igual. Pueden dividirse en cuatro grupos :

Primero, los estructuralmente dinámicos, que continuaron floreciendo aún durante la crisis de 1995, p.e. : industria láctea, panaderías, alimentación, cervecerías, artículos de papel y cartón de empaque y los productos químicos industriales. Otros sufrieron una reducción estructural, incluyendo la indumentaria, productos farmacéuticos, de cristal, acero y metal. Mientras tanto, algunos comenzaron a recuperarse en 1995, aunque no lo suficiente como para obtener los niveles de producción anteriores, como ser : plásticos, curtiembres, bebidas alcohólicas, industria textil y pesca. Los ramos que han sido severamente afectados por los desarrollos internos y externos son los sectores de la construcción y afines, p.e. : cemento, cerámica, hierro, así como los que dependen de las exportaciones tales como el papel, textiles, productos químicos y el sector de ensamblado automotriz.

Desde 1987, el número total de personas empleadas en el sector manufacturero ha disminuido considerablemente. En 1995, solamente un 19% de la población económicamente activa estaba empleada en el sector manufacturero, de la cual, una alta proporción trabajaba en la producción de bienes para mercados externos.

Hasta ahora, las políticas económicas han buscado prioritariamente establecer y afianzar los equilibrios macroeconómicos. Las políticas de competitividad industrial en sentido estricto han recibido sólo una atención secundaria. No existe una estrategia industrial explícita. Por consiguiente, una posibilidad para la mejora de la situación de la industria consistiría en la formulación por parte del Gobierno de un plan de acción para el sector industrial. Otro factor clave es fomentar la inversión. La inversión interna y externa necesita ser incrementada. Los esfuerzos en este aspecto deben concentrarse en los sectores capaces de competir internacionalmente a mediano y largo plazo. Por lo tanto, debería llevarse a cabo un análisis amplio y en profundidad de la competitividad sectorial. Podría considerarse que Uruguay se concentrara más en artículos semi-elaborados y dejara de fabricar algunos productos finales. Este modo de especialización implica aumentar la competitividad del país logrando mejor calidad y precios más bajos.

Otra manera de incrementar la productividad y competitividad a un nivel global, es el desarrollo de los recursos humanos. Aunque esta medida podría acarrear un mayor desempleo a corto plazo con el propósito de lograr mayor eficacia, mejoraría considerablemente las perspectivas de la industria uruguaya a largo plazo. Teniendo en cuenta la importancia de los países miembros del Mercosur en su calidad de socios comerciales, es necesario intensificar el proceso de integración en la zona de libre comercio en lo que respecta a las prometedoras exportaciones en relación con la industria uruguaya. La gran cantidad de pequeñas y medianas empresas (PYMES) en el país, muchas de las cuales emplean menos de 5 personas, representan el 72% de la capacidad empresarial. Esto hace que el apoyo a las PYMES sea un camino de acceso hacia el incremento de la competitividad. El fomento de la asociatividad empresarial, el *benchmarking* estratégico y la articulación de cadenas productivas son algunos de los instrumentos de las políticas de apoyo a las PYMES utilizados con éxito en la región y fuera de ella.

Colaboración de ONUDI

IV. La evolución reciente en el sector externo

En 1996 y 1997, las cuentas externas de Uruguay mostraron una situación similar a la de años anteriores, con un déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, esta vez del orden de 1,6% y 1,5% del producto, que se financió con creces con el ingreso de capitales externos. Gracias a esto, continuaron incrementándose las reservas internacionales netas del Banco Central, que superan los 2.000 millones de dólares.

En 1996, las exportaciones de bienes y servicios se ampliaron 8% en valores corrientes debido a la expansión de 14% de las de bienes, mientras las de servicios se mantuvieron estables luego de haberse triplicado durante el quinquenio anterior. Esto se tradujo en un incremento del 75% de las exportaciones de Uruguay desde 1990. Las ventas de productos agrícolas y de origen agropecuario fueron las que mostraron el mayor dinamismo. El incremento de la producción de bienes de origen agropecuario, junto a la elevada demanda de Brasil, condujeron a una rápida expansión de las ventas de productos alimenticios. También se acrecentó la colocación de hilados de lana en los países de la Unión Europea. En los servicios, aún cuando aumentó el número de turistas que visitaron el país, el ingreso de divisas por este concepto fue similar al del año anterior.

Las importaciones de bienes y servicios, que habían bajado abruptamente en el segundo semestre de 1995 producto de la recesión, volvieron a crecer más rápidamente que las exportaciones (en un 11%). También en este caso las compras de

bienes mostraron mayor dinamismo que las de servicios, que incluso decrecieron. La adquisición de bienes de capital, en el marco de la reconversión de importantes empresas exportadoras, fue la que más aumentó (26%), triplicando con holgura las compras realizadas seis años antes. Significativo fue también el aumento de la importación de bienes intermedios (18%), que reflejaría una mayor incidencia de las importaciones en el valor bruto de la producción nacional. Las compras de bienes de consumo, que habían incrementado sustancialmente en los últimos años, fueron las que mostraron una menor expansión anual (7%).

En 1997, las exportaciones de bienes crecerían un 13% y el intercambio de servicios reales mantuvo un amplio saldo positivo sobre la base de una favorable temporada turística durante el verano 96/97, y un continuado flujo de turistas argentinos durante el resto del año.

La concentración del comercio exterior continuó acentuándose. Los países que integran el Mercosur se consolidaron como fuente más importante de importaciones (44%) y principal destino de las exportaciones de bienes (49%); esta relación resulta aún más marcada en el sector turismo, ya que la casi totalidad de los visitantes extranjeros son residentes de los países limítrofes.

En 1996 el déficit en cuenta corriente, del orden de los 300 millones de dólares, se financió con creces con capitales externos, lo que permitió una acumulación de más de 140 millones de dólares de reservas internacionales. La adquisición de

inmuebles, sobre todo en balnearios, y la compra de acciones de empresas nacionales por parte de no residentes, aportaron casi 170 millones de dólares (1% del producto); otros 276 millones de dólares (1,5% del producto) ingresaron al país debido a la compra de letras y bonos del Tesoro. La amortización de deuda, pública y privada, y la constitución de activos del sistema financiero privado en el exterior, en virtud de una prudente política de respaldo de pasivos correspondientes a depósitos de no residentes, supuso un egreso de divisas del orden de los 255 millones de dólares.

En resumen, el saldo positivo de las operaciones registradas en la cuenta de capital ascendió a 190 millones de dólares, cifra equivalente a un punto porcentual del producto. El resto, 250 millones de dólares (1,3% del PIB), se consignó en el balance de pagos en el rubro «errores y omisiones netos». A diferencia del año anterior, cuando la mayor parte del saldo de las transacciones no registradas provino de la cuenta corriente, cabe suponer que en 1996 correspondieron sobre todo al ingreso de

capitales privados.

También en 1997, el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos (1,5% del producto), fue financiado con holgura por el ingreso de recursos externos. Se destacó en el año, la colocación de una serie de eurobonos a 30 años por 300 millones de dólares, a una tasa de interés anual del 7.875, lo que permitió recomponer los plazos de la deuda pública e incrementar las reservas internacionales. A fines de año, la deuda externa bruta del sector público no financiero sumaría 5.250 millones de dólares, equivalente a una cuarta parte del producto, y las reservas internacionales superaban los 2.000 millones. Durante el año, cuatro importantes calificadoras internacionales otorgaron al país el rango de “libre de riesgos de inversión”.

Notas y Fuentes

Preparado en base a la serie anual CEPAL, “Estudio Económico de América Latina y el Caribe”, Años 1988 hasta 1997.