

Conclusión y reflexiones finales

Desde el ángulo del debate de ideas, como vimos en el capítulo uno, la conceptualización teórica sobre el desarrollo se ha movido críticamente desde una identificación casi plena con el crecimiento económico hacia un entendimiento más complejo, ahora atendiendo a las necesidades del hombre en un sentido más amplio. No obstante, en los contextos nacionales, las políticas que se emprendieron para buscar elevar la condición humana son predominantemente las económicas. Esta es una de las contradicciones más notables entre las ideas y la práctica que buscaba su objetivación en políticas públicas.

Tanto en la reconstrucción del mundo de posguerra como en la última fase de desarrollo que se ha popularizado con el término de “globalización” (posterior al quiebre del sistema internacional de pagos acordado en Bretton Woods) la *economía del desarrollo* se vuelve fundamental para la articulación de las políticas nacionales o regionales. En la posguerra, el proceso económico fue dirigido por cierta heterodoxia teórica que rescataba las críticas keynesianas a la macroeconomía neoclásica y se fortalecían instituciones *ad hoc* para perseguir objetivos de desarrollo nacional. A diferencia de la etapa precedente, en el período llamado de globalización operó un regreso a la ortodoxia y a la reivindicación del liberalismo en el entendido de que éste había sido el mentor de la prosperidad de los países desarrollados. En ésta última etapa, primaron “paquetes” de políticas económicas referenciadas como idóneas y aplicadas de manera genérica desestimando la especificidad de los países y promoviendo la potenciación de los mercados.

La inflación fue el gran eje articulador de las políticas nacionales en las décadas estudiadas, y el crecimiento era el gran objetivo de la instrumentación de las políticas públicas. Si miramos el conjunto latinoamericano es fácil identificar la preocupación por la economía política hasta por lo menos los setenta; “la economía pretendidamente pura” por su parte, fue la que articuló los emprendimientos posteriores.

Para el caso concreto de Uruguay estudiado en esta tesis, el debate teórico fue especialmente interesante hacia fines de los sesenta y generó los diagnósticos sectoriales y los

estudios de historia económica más completos que hasta hoy se conocen. La participación política de los distintos sectores fue igualmente inusual en esos años, sin embargo, terminó imponiéndose el modelo a todas luces más conservador. Fueron preocupaciones de este largo período el estancamiento económico, el estrangulamiento externo y su impacto en el déficit de crecimiento, la inflación y su vínculo con la caída de los ingresos y la demanda interna, los déficit fiscales abultados y las ganancias en retroceso, fueron todos elementos que cuestionaron el desarrollo de la posguerra en el país.

Nuestra tesis se basó en articular tres criterios claves para entender la historia económica reciente de Uruguay. Estos criterios fueron: a) la inserción internacional del país; b) el papel del Estado y la pauta de intervención que asume en la economía; y, c) la forma que adquiere el financiamiento del desarrollo. Con la metodología utilizada y con base en estos tres criterios es posible identificar también tres períodos de relativa estabilidad y que concitaron propuestas de desarrollo particulares. Los autores que analizan la economía uruguaya contemporánea no interrelacionan dichos criterios, si bien tratan alguno de ellos lo hacen de forma desligada y jerarquizando aspectos parciales.

A la primera de estas fases (1955-1974) le llamamos “Ocaso del modelo ISI” y se basó en el desarrollo de los mercados internos. La inserción internacional se volcó hacia los países desarrollados —EEUU y Europa—, el Estado jugó un papel central en la regulación económica y el re-direccionamiento del excedente agrario hacia el proceso de industrialización interno, y el ahorro de los uruguayos financió el grueso del desarrollo. Esta modalidad de desarrollo sucumbe en un contexto de autoritarismo político y de conflicto social a principio de los setenta.

La segunda de las fases (1974-1983) la nombramos el “Ensayo monetarista y la reestructuración exportadora frustrada”, aquí se reorientó el eje del crecimiento hacia el sector exportador y comenzó una fuerte reestructuración de los costos productivos, una liberalización incipiente de la economía y un impulso a los sectores exportadores vinculados a los bienes no tradicionales. El Estado inició un cambio en la forma de intervención en la economía. La participación estatal fue importante, contra lo que muchos autores sostienen; y, la regulación de precios, la inversión pública al igual que la represión salarial fueron sus formas características. El financiamiento a la inversión fue compartido entre el ahorro interno y el ahorro externo; la entrada de capitales, la apreciación cambiaria, y el endeudamiento externo terminan precipitando una crisis de deuda a principios de los ochenta.

En la tercera de las fases (1983-2004) que nominamos “Neoliberalismo vigilado por las instituciones de Bretton Woods”, la inserción internacional se concentró en la región (básicamente Argentina y Brasil) con una vuelta a los bienes primarios tradicionales, se potenció la liberalización y desregulación económica, mientras el financiamiento del desarrollo dependió de las instituciones multilaterales de crédito con alguna participación del ahorro privado externo a mediados de los noventa. Las recetas de políticas económicas promovidas por las instituciones de Bretton Woods prometían crecimiento y eliminación de la pobreza, su aplicación estuvo condicionada a los cumplimientos de los compromisos financieros y a los nuevos fondos de financiamiento. La apertura comercial y financiera llevó en 2002, al igual que lo había hecho en 1982, a una crisis de deuda y frustraciones sociales para el conjunto del país.

La ventaja de la periodización resumida anteriormente es que permite dilucidar los rasgos que son parte de la estabilidad de una determinada época histórica, y también, aquellos otros que contribuyen a su cambio. Muy pocas veces se vincula los proyectos nacionales con las políticas implementadas, ya sean económicas, institucionales, u otras. La articulación de las políticas económicas y la coherencia de las mismas es posible juzgarlas, y así lo hicimos, a partir de los objetivos que explícita e implícitamente perseguían. Una demostración de lo anterior es que cuando no se pudieron estructurar proyectos políticos consensuados, como en el período posterior a la crisis de deuda de 1982, ganó la incertidumbre y la efectividad de las políticas se diluyó.

Como resultado general del análisis cabe destacar los siguientes puntos por su importancia teórica metodológica.

- a) El desarrollo del último medio siglo uruguayo contrasta con las tesis más comunes que interpretan el devenir capitalista, y también con la historia económica de AL en el mismo período. Resalta un período largo de 50 años que identificamos como *estancamiento práctico*, es muy difícil encontrar en éste período otro país latinoamericano (a excepción de Haití) con una dinámica económica tan pobre. En términos factuales el trabajo aquí realizado *demuestra la importancia de los estudios que buscan explicar la historia económica también a partir del análisis de la especificidad estructural y sus determinantes, que acentúen el papel de las condiciones de orden externas e internas que se constituyen como obstáculos al desarrollo, pero también otros aspectos que hacen a las alianzas sociales que se tejen en el país.*

- b) Los ciclos políticos son fundamentales para entender el devenir económico, no obstante, no siempre van de la mano con sus homólogos económicos. Por cierto, existen muchas periodizaciones basadas en indicadores económicos, así como también existen muchas otras que consideran casi exclusivamente indicadores políticos; pero difícil es hallar periodizaciones que interconecten las principales variables económicas con los hechos políticos que las moldearon y de los cuales también fueron impactadas, como hemos intentando en este trabajo. Como desarrollamos (capítulo 6) la dictadura militar en Uruguay *articuló un pacto excluyente*, propició una ruptura del entramado social con base en la coacción física directa y otros mecanismos extraeconómicos que redundaron en la modificación de los costos productivos, el aumento del desempleo y la caída del valor de la fuerza de trabajo. El proyecto político de la dictadura que se instala en los setenta no se caracteriza solamente por algunas políticas liberalizadoras (por el neoliberalismo como lo consideran muchos analistas) y por el autoritarismo, sino básicamente por acabar con el Estado de Bienestar. No es que el Estado comience aquí una etapa neoliberal que termina con la intervención estatal, *sino que se transforma la modalidad o pauta de intervención del viejo Estado de Bienestar*.
- c) Se constata, también, que en los 50 años de historia económica uruguaya *la teoría y la práctica del desarrollo caminan por andariveles paralelos*. Por el lado de la teorización se buscó redimensionar el problema del desarrollo con una multicausalidad compleja, donde se tomaron en cuenta necesidades no económicas de los seres humanos (desde el medio ambiente, la participación política o su satisfacción respecto al desarrollo de su vida, etc.). Sin embargo esta preocupación multicausal se dejó de lado al momento de implementar políticas públicas; y pudo verse que estas políticas convergieron bajo la tutela de la política económica y, primordialmente, en aquellos instrumentos que buscaban los equilibrios macroeconómicos como fin en sí mismos. Dichos equilibrios se construyeron a partir de los ochenta en base al achicamiento de la economía interna y los instrumentos de política dominantes se basaron en la manipulación de las variables de flujo (tanto monetarias como cambiarias). *La amplitud de miras en la teoría no tuvo su contraparte en la implementación práctica que, al contrario, se plasmó en el reduccionismo más extremo en la instrumentación de la política económica*.

- d) Mientras que la búsqueda del desarrollo se basó en un enfoque de economía política, mismo que correspondió con el primero de los períodos analizados (1955-1974), los objetivos políticos dirigían la articulación de los de corte estrictamente económico, y los resultados fueron más alentadores para la *inclusión* social. Cuando los criterios de mercado comenzaron a imponerse, desde el período dictatorial pero que se afirma en el democrático (1983-2004), la competencia se volvió “salvaje” y los criterios de eficiencia individual (empresariales) comandaron las políticas de Estado, el resultado fue mayor *exclusión* social. Para ello, la cita de Prebisch (1981, p.) resulta contundente y resume un aprendizaje digno de rescatar para el quehacer económico también en Uruguay:

Hay que combinar decisiones individuales en el mercado con decisiones colectivas fuera del mercado que se sobrepongan al interés de los grupos dominantes. Pero se necesita en todo ello una gran visión, una visión transformadora, tanto en el desarrollo periférico como en aquellas relaciones con los centros. Visión inspirada en designios éticos de largo alcance en que se conjuguen previsoramente consideraciones económicas, sociales y políticas.

- e) La inflación fue una preocupación recurrente en todo el período analizado basada en un razonamiento económico y otro distributivo. El razonamiento económico, atendía a la distorsión que implicaba para los precios relativos con lo que afectaba las decisiones de inversión y así al crecimiento. El razonamiento distributivo, sustentaba que un nivel inflacionario alto tiene un impacto perjudicial en la población de ingresos fijos que resulta la más vulnerable. Sin embargo, lo que resultaba cierto en los sesenta no necesariamente lo era a fines de los noventa. La población de ingresos fijos efectivamente era la parte más endeble de la población en condiciones de pleno empleo o muy bajo desempleo, pero no resulta la parte más frágil en situaciones de desempleo abierto del orden del 19% y una precariedad laboral importante. Justamente en la experiencia uruguaya analizada (fines de la década de los 70 y 90 respectivamente), en contextos de sobrevaluación cambiaria y apertura externa irrestricta, la represión inflacionaria es dañina para la economía doméstica y la generación de empleo, forjando una población excluida de las actividades económicas formales más endeble aún que la misma que percibía ingresos fijos. Tampoco, la propagación del proceso inflacionario fue la misma en condiciones en que las redes sociales eran fuertes y los distintos grupos económicos tenían un poder de regateo importante, que en la actualidad, cuando la desestructuración social campea y las instituciones sindicales y empresariales son más

débiles.¹ Esto quizás debería llevar a revisar algunos postulados de la teoría cuantitativa del dinero largamente aplicada para estimar la dinámica de los precios.

Apuntes para pensar el futuro

Los indicadores de la economía uruguaya muestran un deterioro constante, y su influencia en los niveles de vida a lo largo de todo el período estudiado es negativa. Más allá de las metodologías con que hoy se intenta comparar el grado de desarrollo (*e.g.* el IDH)² y que poseen al país en lugares de relativo privilegio en AL o bien de la sub-región del sur, dicho desempeño dista mucho de poder considerarse como aceptable. Resaltemos algunos puntos por su importancia empírica. El desempeño poco alentador de variables macroeconómicas como el crecimiento y la inflación, no obstante, en el primer período analizado (1955-1974), el funcionamiento económico integral sostenía una diversificación mayor de la economía, un grado mayor de industrialización, menor desempleo y mayores salarios, de ahí también, menor pobreza relativa. Si bien el estancamiento y la inflación fueron características determinantes, los posteriores procesos que impulsaron el crecimiento resquebrajaron las redes sociales preexistentes e hicieron a la economía más heterogénea.

- i) La intervención del Estado en la economía en los dos primeros períodos estudiados (1955-1974 y 1974-1983) es innegable. Incluso en el segundo de los períodos, que aquí tipificamos como “ensayo monetarista”, el Estado tiene un activismo importante e impulsa un cambio en la inserción internacional. Por lo tanto, concluimos que *la disyuntiva entre Estado y mercado, se esfuma cuando de hecho existe un proyecto nacional que busca imponerse*. En la última de las etapas (1983-2004), *donde no se articula un proyecto político claro de las clases locales termina imponiéndose la soberanía del mercado y los intereses del capital dinero de préstamo*.
- ii) *La inserción internacional que concentró el comercio exterior en la región resultó en un aumento de la vulnerabilidad externa de la economía del país*. La importancia que a priori se esperaba que tuviera el MERCOSUR para un país pequeño como Uruguay

¹ Prueba de lo anterior resulta la dificultad que el mismo FMI ha tenido para estimar los procesos inflacionarios por devaluaciones en las últimas crisis desde México hasta Argentina.

² Uruguay cayó desde el puesto 36 al 40 en el *ranking* del IDH, de todos modos, esto tal vez no iguala la “percepción” que los habitantes tienen del deterioro de su calidad de vida en la última media década. Se argumenta para la explicación el peso determinante de las variables *stock* que de hecho lo ubicarían en lugares privilegiados. Sin embargo, también en dichas variables se aprecia el deterioro en tiempos relativamente largos (mortalidad, esperanza de vida, o las variables matriculación escolar u otras que hacen a niveles educativos generales).

no se concretó, y lejos de ello, se acrecentó la vulnerabilidad a los ciclos de auge y depresión de sus vecinos geográficos. El aumento del peso del comercio exterior con los países del MERCOSUR no fue lo beneficioso que se esperaba para el sectores de mayor valor agregado e incluso tampoco para los productos tradicionales. La falta de trabajo mancomunado para articular objetivos y, fundamentalmente, para coordinar políticas macroeconómicas coadyuvaron a tales resultados. De aquí que el MERCOSUR se desvaneciera en cuanto proyecto político y cayera en una especie de letargo.

- iii) Luego de la crisis de deuda de 2002, y de la corrección de los precios que significó la devaluación del tipo de cambio para la competitividad externa de Uruguay, comienza una incipiente recuperación del dinamismo económico que abre un *impasse* alentador. Un reflejo de este nuevo aliento fue el dinamismo de la economía durante el año 2004 que creció al 12.3% anual debido al comercio exportador y a la recuperación de algunos mercados cárnicos y al también halagüeño influjo de las expectativas regionales.³ De todos modos, la recomposición financiera ha sido parcial, si bien los peligros de la deuda externa se aplazaron en el tiempo, la deuda interna pasó al primer plano. La economía permanece profundamente dolarizada (según BCU, 2003) y los consumidores y pequeños y medianos empresarios sufren un importante endeudamiento en moneda extranjera. Ante costos muy altos en dólares luego de la devaluación de 2002, la cadena de pagos interna sigue resquebrajada.⁴
- iv) La evolución de la vulnerabilidad social se ha potenciado. Son indicadores de tal situación: el deterioro del salario y los ingresos familiares en general, la insuficiente creación de empleo y el aumento del desempleo (u otras formas de “empleo precario” que las estadísticas más comunes no registran), la pobreza y la marginalidad que agravan la condición de inseguridad con que lidia la población más frágil.
- v) El desempleo se refuerza en los grupos más vulnerables, en los jóvenes y las mujeres pobres. Las cifras muestran que actualmente se aproximan a 200 mil las personas

³ Es también posible relativizar este dato, ya que se partía de un proceso catastrófico por una caída del producto en el 2002 (-12%) y una recuperación que comienza a fines de 2003 (1%).

⁴ Se produce con dicha devaluación lo que se conoce como “descalce de monedas” tan típico en los países latinoamericanos que sostuvieron atrasos cambiarios prolongados. Tanto los empresarios pequeños y medianos como los consumidores, alentados por la política cambiaria al endeudamiento en dólares (más barato), luego de la devaluación sufrieron la imposibilidad de afrontar los compromisos crediticios con sus menguados ingresos en las monedas locales (Lavagna, 2003). Uruguay no fue la excepción.

desempleadas y medio millón tendrían algún problema de empleo (indicador que busca incorporar otras cuestiones que las categorías tradicionales no lo hacen, INE, 2005).

- vi) El salario mínimo es el más deprimido de la región (la mitad de su homólogo brasileño y un 20% del que ostenta Chile) y en la última crisis el salario real cayó el 25% (EP-FA-NM, 2004).⁵ Después de la recuperación que comenzó en 2003 y a pesar de que el nivel de actividad estaría emparejando la pérdida comenzada en 1998, el salario real, en contrapartida, sólo recuperó apenas un 5 % (a fines de 2005).
- vii) La pobreza a fines del largo período analizado aqueja a más de un millón de personas y casi cien mil son indigentes, como vimos en capítulo anterior. Aumentó la pobreza y la marginalidad, cuestiones que hoy son elementos insoslayables y restricciones de peso para cualquier proyecto de desarrollo nacional sostenible. En cuanto a la reproducción estructural de la pobreza, cuestión que alienta la sostenibilidad de la vulnerabilidad, tenemos que la mitad de los niños uruguayos nacen en la pobreza. Esto se agrava dado que la población del país es muy poco dinámica y gran parte del menguado dinamismo recae en la población pobre.
- viii) La emigración internacional, es una variable que comúnmente no se la incorpora al análisis de la vulnerabilidad uruguaya. A pesar de estar siendo crecientemente utilizada para pensar las políticas públicas de muchos países y con relevancia en los análisis de instituciones como el Banco Mundial, en Uruguay es poco común que los autores que discuten el tema del desarrollo en los últimos 30 años la integren en su agenda. No obstante, es crucial dado los bajos niveles de reproducción poblacional y la alta propensión a la emigración. Los jóvenes y los más calificados forman parte de la diáspora uruguaya, cuestión que desalienta la reproducción poblacional y baja los niveles de calificación de la PEA, a la vez que deprime también el potencial de competitividad sistémica⁶ de la economía.

⁵ Estos datos fueron la base de la campaña electoral donde la izquierda construyó un triunfo histórico que le permitió llegar al gobierno en marzo 2005. El “Plan Nacional para la Emergencia Social” y el “Plan de Emergencia Empleo y Salarios” parte de reconocer esta realidad y sus propuestas buscan revertir explícita y enérgicamente dicha situación.

⁶ El concepto es de CEPAL y refiere a que la competitividad es resultado de un esfuerzo conjunto de toda la economía. En cuanto tal, las características de la PEA, su composición y en especial la educación de la fuerza de trabajo resultan elementos centrales (CEPAL, 2002; Cimoli & Katz, 2001; Katz & Stumpo, 2001; Stiglitz, 2003).

Actualmente, y dado el cambio de gobierno de 2005, se abre un período de incertidumbre pero a la vez de expectativas esperanzadoras de que ocurran algunos cambios estructurales largamente postergados. El momento político es propicio, el gobierno que asumió lo hizo con mayorías parlamentarias y con gran aceptación popular, lo que podría traer estabilidad social y un tiempo prudente para que se articule una nueva forma económica con cierta estabilidad estructural. No obstante, como sostienen algunos autores siguiendo un argumento keynesiano, los cambios económicos se deben hacer en momentos de euforia (Lavagna, 2003; Ferrer, 2004). El año 2005 resulta en este sentido toral, ya que se junta cierto dinamismo económico, expectativas halagüeñas y un consenso social bastante robusto tras las propuestas del gobierno entrante. Según esta visión que rubricamos, demorar cambios en la estructuración económica traería desencanto, a la vez que un aluvión de demandas largamente postergadas.

El desafío del futuro para Uruguay es cómo articular los objetivos que explícitamente hoy se sostienen y que comienzan a conformar un relativo consenso, el ‘país productivo’ y la atención de la situación de ‘emergencia social’, con las restricciones internas y externas más importantes que existen. Habrá que decidir qué importancia se le da a unas y a otras, si las primeras se priorizan para llegar a las segundas o viceversa.

La inestable situación económica analizada y correspondiente al período que va hasta el 2004 se refleja en las perspectivas de algunos analistas. Bittencourt (2003), por ejemplo, presenta cuatro hipótesis para pensar el Uruguay con un horizonte de 20 años (ver Anexo 8, Tabla A-15). Con las dificultades que significa proyectarse en las actuales condiciones, y más aún adelantarse a cambios posibles en el contexto doméstico e internacional, las perspectivas esbozadas no son demasiado entusiastas. La hipótesis media, con un contexto internacional favorable muestran un dinamismo más o menos parecido a los mejores momentos del período analizado (crecimiento promedio del PIB *per cápita* 2%). Sin embargo, resuena de forma alarmante la hipótesis pesimista que el autor llama “país de paso en extinción” y donde se prevé estancamiento y emigración, un futuro más preocupante que implicaría otros 53 años para duplicar el PIB/habitante.

Los criterios que aquí se articularon para el entendimiento de las fases económicas analizadas se vuelven referentes para pensar un cambio en la modalidad de desarrollo. Si la decisión del país fuera transitar hacia una nueva senda de desarrollo, seguramente deberá abordar el debate sobre cuál sería una inserción internacional necesaria, cuáles las fuentes de

financiamiento a que apostará y, por supuesto, que papel le deberá caber al Estado y su intervención en las decisiones económicas básicas para tales efectos.

Articular un pacto social incluyente fue un mandato que surgió de las urnas en 2004, la tarea es poner en el centro de los objetivos políticos las demandas de aquellos grupos sociales que han sido postergados en las últimas décadas. Resulta alentador el apoyo social que tienen las autoridades políticas actuales y el consenso que hoy se fortalece para afrontar los rezagos sociales en los sectores más débiles. Sin duda, existe un déficit en la institucionalidad política y económica, una que permita apuntalar iniciativas de la sociedad civil y otra que brinde la logística necesaria para ello. Crear dicha institucionalidad y basarla en nuevos agentes de desarrollo que alienten esas energías sociales que estaban dispersas, que les de congruencia y sinergia es un reto que implicaría el nacimiento de otro Estado.

La estructura sectorial de la economía debe modificarse con base también en objetivos de integración social. Sin duda, pasará por restablecer un círculo virtuoso en la economía doméstica, alentando el crédito, la inversión que implique empleos, salarios, consumo. En el primero de los períodos analizados en esta tesis (1955-74), por más que ya había empezado un proceso de estancamiento económico y de ocaso en la sustitución de exportaciones, identificamos y así lo explicitamos (capítulo 8) como cierto virtuosismo sectorial que daba como resultado una integración social mayor. El criterio del eficientismo de mercado, que se impuso a partir de mediados de los setenta, demostró ser más excluyente y no sostenible en el mediano plazo. El sector agrícola y su enlace necesario con el sector industrial como eslabón inmediato superior resulta una articulación *sine qua non*, y es aquí donde el Estado está llamado a jugar un papel determinante en la creación incluso de agentes de desarrollo hoy inexistentes en dichos sectores.

El financiamiento del desarrollo ocupó el centro del debate, se basó en los últimos años en la liberalización y desregulación económica para alentar la entrada de capitales, no obstante, dichos capitales no generaron el impacto esperado en la reestructuración productiva y tampoco en el crecimiento económico. Con la experiencia de estos 50 años de historia económica analizados, podemos afirmar que se debería volver a convocar en primera instancia a los agentes económicos nacionales. Estos últimos, como lo ha demostrado Furtado (1986) son los únicos que tienen intereses en clave nacional, y son menos sensibles a los cambios de la rentabilidad internacional o reestructuraciones estratégicas como sí lo es la inversión extranjera. El ahorro interno tiene que comprometerse como parte del pacto social apuntado, y al Estado le compete la regulación y el

respaldo de dicha inversión y su rentabilidad. La inversión extranjera, en especial la directa, tendrá que alentarse y regularse en base a objetivos también predeterminados, lo que implica alejarse de los preceptos neoclásicos de que “más es mejor a menos”. Ahora “lo mejor” debería estar determinado por los objetivos políticos del proyecto que se aliente, por ejemplo: los nuevos sectores económicos y los plazos que realmente sean coherentes con la maduración de dicha inversión. El financiamiento público y las políticas de incentivo serán imperiosos para generar las rentabilidades necesarias en los sectores estratégicos para el proyecto de largo plazo.

Otra de las patas que debe articularse para un financiamiento sostenible en el largo plazo para el desarrollo es un sistema financiero acorde. La caída de los costos del dinero, la entrada de capitales a nuevos sectores, el crédito privado, la desdolarización de la economía son factores indispensables también para un proyecto incluyente. El sistema financiero existente tendrá que modificarse y reestructurar sus reglas de control que involucre a todos los agentes (autoridades monetarias, ahorristas y deudores) en dicho control. El funcionamiento del sistema financiero en particular, quedó al descubierto tanto en 1982 como en 2002 y el Banco Central demostró su incapacidad para la regulación del mismo. De aquí, tomar aprendizajes de otras experiencias es indispensable.

Proponemos estudiar el modelo adoptado por la “Ley General de Bancos” de 1986 en Chile, misma que permitió una mejor supervisión y control del sistema en su conjunto que ya no recaería únicamente en las autoridades monetarias sino que traspasa esa posibilidad a los depositantes mediante “...normas que limitan, miden y aprovisionan plenamente los riesgos esperados de pérdida, y al entregar a los grandes depositantes un papel de ‘disciplina de mercado’ mediante un substancial retiro de la garantía del Estado a los depósitos” (Held & Jiménez, 1999, p.44). De esta forma, Chile avanzó en generar información que transparentara los riesgos del sistema, tanto de los activos más líquidos como de la situación patrimonial de las instituciones financieras. Se ingresaron también normas de “presunciones sobre la situación de solvencia” que obligaron a la reposición de capital y a compartir pérdidas entre los aportantes de fondos. En 1997 se adoptaron las normas de regulación y supervisión para los requisitos de capital propuesto por el Comité de Basilea, y a pesar de la caída de actividad y aumento de los riesgos en las

carteras, la solvencia de los bancos chilenos se ha mantenido muy por encima de lo que son los criterios internacionales aceptados.⁷

Estas reglas de supervisión y regulación internacionales fueron creadas a la luz de los sistemas financieros desarrollados y son suficientes y recomendables para los países europeos, no obstante, la historia reciente demostró que para el caso uruguayo eran insuficientes (Viera, 2004). En el caso de Uruguay, la pequeñez relativa respecto a los flujos internacionales y la volatilidad de los mercados regionales impuso condiciones inmanejables a pesar de que el sistema financiero cumplía con los estándares internacionales. De aquí que se impone tomar recaudos en base también a la propia experiencia del país.

La entrada de capitales generó más problemas que ventajas en la mayoría de los países de AL en los 90, en especial posibilitó períodos largos de atraso cambiario que terminaron con crisis recurrentes y, dado los rescates gubernamentales, como en el caso uruguayo se tradujo en aumento de la deuda pública. Regular la entrada de capitales en momentos que la afluencia es altamente positiva, es otra de las acciones que se resaltan de los aprendizajes de los dos momentos de crisis analizados en esta tesis (1982 y 2002). Es necesario blindar la economía ante euforias desmedidas que llevan generalmente a un recalentamiento de la economía, e indefectiblemente, termina de forma dolorosa ante choques externos adversos. En momentos donde la entrada de capitales escasea, se suspenderían las regulaciones (puede ser vía encajes), pero a su vez, se debe intentar una disminución de la tasa de interés para contrarrestar la depresión interna alentando la inversión doméstica, y con ella, sustituir el financiamiento externo por el interno. Por supuesto, nuevos productos de financiamiento atendiendo a la rentabilidad general de la economía serían menester, generando un mercado de capitales ‘modesto’ pero con estabilidad y garantías locales.

Lo anterior deberá lidiar con las grandes restricciones existentes, las de orden interno y las externas. Las primeras implican abordar el tema de la deuda interna, mejorar la salud, la educación y el resto de los activos sociales, cuestiones que a su vez dependen, en buena medida, de las segundas. La restricción más fuerte de orden externo lo constituye el peso de la deuda

⁷ Dos cuestiones que hizo el modelo chileno y vendrían al caso: a) permitir levantar dividendos sólo a las nuevas inversiones que recapitalicen los bancos y no aquellas que mantengan deudas pendientes con el banco central y, b) la prohibición expresa y el celo estricto de la norma para que los funcionarios de alto rango (directores, ejecutivos u accionistas) no puedan gestionar u obtener préstamos para empresas que tengan alguna relación laboral o familiar. Tal vez, el cumplimiento de esta última norma reestructuraría de hecho la burocracia política en el país, quizás abatiendo el desempleo para las capas mejores formadas de la sociedad y que, como dice la canción popular, “nacieron en mal lugar”.

externa y lo que implicaría su servicio en los próximos años. El Uruguay es el país con mayor deuda pública en el mundo, cuestión que pone al gobierno ante una disyuntiva sobre su actitud para negociar ante las autoridades de los organismos multilaterales, en especial con el FMI. La elección entre priorizar las restricciones internas o las externas será vital para determinar si se articulará o no un nuevo estilo de desarrollo. La experiencia enseña que estas restricciones no son independientes entre sí y que tampoco pueden separarse en el tiempo.⁸

La inserción internacional necesita de políticas de Estado que planeen un relacionamiento exterior deseable. Actualmente existe una crisis en los “modelos de integración” vigentes en AL. Estos modelos de integración fueron impulsados por una reestructuración imperialista (palabra hoy dejada de lado por los políticos latinoamericanos), las condiciones de expansión del capital se construyeron a partir de políticas implementadas por el CW y con la “estricta vigilancia” de las instituciones de Bretton Woods. “Vigilancia” que vino de la mano de la “condicionalidad estructural” de los créditos que habían contraído las economías fundamentalmente en la primera oleada liberalizadora de los 70 y 80.⁹

El MERCOSUR, no es una excepción y presenta actualmente controversias abiertas entre los países pequeños y aquellos más grandes. Tiene graves problemas políticos, y su estructura institucional, se manifiesta a todas luces insuficiente para abordar o arbitrar controversias binacionales. La integración económica actual, bajo las premisas del “libre comercio” y la desregulación económica entró en crisis. La salida sería quizás *pasar de una integración de consumidores a una integración de productores*, es decir, dejar de pensar en la región como potencial consumidora sino en alentar la producción regional para ampliar su peso en la demanda mundial. Tal vez, esa inserción pase por integrar cadenas productivas más amplias tanto de Argentina como de Brasil, donde Uruguay pueda realizar una fase del proceso productivo y pensar con saltar las barreras históricas de tamaño ganando en la cadena de valor de su producción. La integración energética que aparece en ciernes entre Argentina, Brasil, Venezuela y Bolivia podría dar cierta autonomía al continente en un sector estratégico donde se tiene una

⁸ El argumento de abordar primero las restricciones externas para luego abocarse a las internas ha sido usado por muchos países sin éxito. Brasil es el ejemplo modelo, con el gobierno del Partido de los Trabajadores decidió cumplir con todas las prerrogativas de los organismos internacionales para lograr independencia financiera y luego sí afrontar las restricciones internas. No obstante, se ve muy lejos de resultar un éxito a rescatar.

⁹ El fenómeno de la deuda externa y su legalidad, sigue siendo un misterio para muchos países donde aún no se tiene certeza sobre los usos que tuvo. Es también el caso de Uruguay, donde jamás se impulsó una auditoría interna para evaluar los motivos de los gobiernos para el endeudamiento y el destino de los dineros. Por su parte, buena parte de la deuda tuvo usos improductivos y en muchos casos sirvió para la represión de los sectores populares y para la caída de los salarios inducida por políticas autoritarias.

fuerte dependencia. Una labor diplomática de articular consensos ha sido históricamente una de las mejores tradiciones del país, ojalá se retome.

La política económica para los fines expuestos tendrá que subordinarse nuevamente a los objetivos políticos, es decir, volver a la *economía política*. Sabemos que articular un consenso de clases es la tarea política más acuciante para los fines que se imaginan, no obstante, incluso los intereses que resultan antagónicos en el largo plazo podrían articularse coyunturalmente en base a objetivos de menor plazo. Esto no es más que soñar con una nueva dinámica de la sociedad donde bienes ‘intangibles’ como *la solidaridad* pueden ser los grandes articuladores. Los agentes sociales para el arranque de un nuevo estilo de desarrollo habrá que construirlos, tal vez articulando objetivos con la burguesía productiva en decadencia, los sectores exportadores más progresistas (de mayor valor agregado), los financistas nacionalistas, los obreros, los desempleados, entre otros.

Los instrumentos de política fiscal podrían aportar a los efectos planteados en el párrafo anterior, éstos pueden atarse a un objetivo de distribución de los ingresos pero también a otro de eficiencia económica. La política fiscal vimos que fue mucho más proclive a la integración social en el primero de los períodos aquí analizados (1955-1974). Desarrollar el mercado interno y lograr una integración social más digna implica bajar el desempleo mediante la articulación productiva doméstica, cuestión que va de la mano con el aumento de la demanda interna basado en el poder de compra de la población. Rearticular los impuestos (que no necesariamente pasa por bajar su número), mejorar la recaudación y bajar el IVA para redistribuir las cargas de financiamiento estatal en los grupos más beneficiados de la actividad económica, parece ser un desafío impostergable.

Los mismos organismos internacionales como el Banco Mundial que promovieron durante los noventas los planes de focalización del gasto para el ataque a la pobreza, hoy los reconocen insuficientes para tales fines y hablan de la necesidad de *redistribuir el poder social y alentar la participación de los anteriormente marginados a un nuevo pacto social incluyente*. (Banco Mundial, 2001; De Ferranti et al. 2003). Para redistribuir el poder social y permitir que los pobres se responsabilicen por su futuro es menester la democratización del acceso a los principales recursos económicos y a las decisiones que hacen a su utilización. La tierra y el agua son dos de esos recursos preciados en AL. Son dos los argumentos que sostienen lo dicho. Uno tiene que ver con la *redistribución del poder social*, la tenencia de la tierra es de hecho una forma

de concentración de poder político.¹⁰ El otro, refiere a la *eficiencia económica*, las grandes extensiones no tienen un incentivo a la competencia ya que sus ingresos dependen de la apropiación inicial y de la escasez del recurso que se erige como barrera a la entrada para los nuevos emprendimientos productivos. La reforma agraria, es uno de los cambios estructurales muy resistidos en la historia uruguaya, en especial, por el mismo pacto dominante que vio nacer el desarrollo capitalista. No obstante, a la luz de la teoría y la práctica del desarrollo contemporáneo aparece como un punto de partida ineludible (Amsden, 1982).¹¹

Los equilibrios macroeconómicos perseguidos durante los noventa como fin en sí mismos, deberían tener también una determinación social, que implique aumentar el bienestar y que contribuyan a equiparar a los más débiles con los hasta ahora beneficiados. No hay contradicción entre eficiencia económica y bienestar social.¹² *Estos equilibrios ya no serían un fin en sí mismos, sino un ambiente propicio para otros objetivos articuladores.* Si la utopía de una sociedad mejor no fuera posible, igualmente quimérico sería no intentarlo.

¹⁰ La tenencia y la propiedad de la tierra en Uruguay significó también el acceso al crédito y, en muchos casos, implicó un vínculo estrecho entre los terratenientes y la burocracia estatal. Es un secreto bien guardado por las autoridades de turno del BROU (a pesar de los pedidos reiterados en los últimos años incluso de los parlamentarios) la lista de los llamados “deudores contumaces”. Se estima (por trascendidos que no terminan nunca de oficializarse) que unas pocas empresas concentran buena parte de las deudas del sector agropecuario y que éstas vienen de larga data.

¹¹ Amsden afirma que no existe ningún desarrollo tardío que no haya partido de una reforma agraria a excepción de la ciudad Estado Singapur.

¹² Este mal entendido es recurrente en la filosofía (ideología) de las políticas de los últimos años.