

# **URUGUAY: REESTRUCTURACION PRODUCTIVA Y TERRITORIAL HACIA UN NUEVO MODELO DE PAIS**

**ALVARADO QUETGLES, Raquel Marina\***

El Uruguay sufre una situación de estancamiento estructural desde fines de los '50, década en la cual vivió el máximo desarrollo de un fordismo incompleto.

La industrialización sustitutiva, posible gracias a la reinversión del excedente generado por la exportación de productos primarios, puso de manifiesto la fragilidad del modelo una vez terminadas las guerras y recompuestas las economías europeas.

Los beneficios del modelo agroexportador que fueron empleados en la modernización del Estado desde la década del '10 con tempranas reformas sociales, crearon instituciones estatales fuertes. Gracias al escaso crecimiento demográfico, esos frutos de la "época de vacas gordas" permitieron que la calidad de vida no decayera al nivel de otros países de la región.

Pasados los oscuros años de dictadura, la vuelta a la democracia no reconstruyó "la Suiza de América" y comenzó a sentirse la necesidad de algunos cambios profundos.

El nuevo paradigma tecnológico-productivo, donde el protagonista absoluto es el libre mercado en un marco flexible y desregulado, no tiene espacio de inserción para nuestro viejo Estado de Bienestar.

Dentro de ese marco Uruguay debe plantearse bajo qué modelo de país se reinsertará en un mercado mundializado, cuál va a ser su rol en el Mercosur y cómo mejorar los niveles de vida de su población.

El futuro del país tiene un alto componente de externalidades ya que más allá de las voluntades políticas está muy sujeto a los avatares económicos de los dos grandes vecinos, además sus principales clientes (Alvarado, 1994).

Durante el gobierno del Dr.Lacalle (1990-1994) se intenta introducir el nuevo modelo de acumulación bajo la forma de una reforma del Estado, a través de instrumentos tales como privatizaciones y gran apertura económica. Sin embargo, ello encontró dificultades para concretarse pues desató una gran oposición popular.

Esto se explica por la subsistencia, por un lado de un movimiento obrero unido identificado políticamente con sectores de izquierda, y por otro lado de un sentimiento arraigado en la población de que el Estado es el garante último de la existencia de la clase media que ha caracterizado a nuestro país.

Hay que señalar además, que el aparato estatal uruguayo no se encontraba en una situación de ineficiencia comparable al argentino, aparte de existir una tradición de mayor continuidad democrática y participación popular en las grandes decisiones.

Desde la asunción del segundo gobierno del Dr. Sanguinetti (1995) comienzan a concretarse una serie de cambios que consideramos estructurales con efectos territoriales importantes. Estos cambios, si bien conducen a la aplicación en el país del nuevo modelo de acumulación flexible se plantean en términos diferentes a los del gobierno anterior y muy diferentes al caso argentino.

---

\* Docente Ayudante del Depto.de Geografía, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

## LA REFORMA DEL ESTADO

Respecto a la reforma del Estado hay que señalar que ella ha tomado rasgos diferentes a las realizadas en países vecinos como Argentina, Chile y últimamente Brasil.

En primer lugar se ha caracterizado por la gradualidad y por no plantear un retiro total del Estado de la economía, es decir hay más reforma en el estricto sentido de la palabra que reducción del Estado.

La fragmentación del electorado y la ausencia de mayorías político-partidarias claras obliga a negociar los cambios y atemperar la aplicación del modelo reduciendo el costo social. Refiriéndose a la reforma del Estado el programa de gobierno del Dr. Sanguinetti dice:

"... Poner en marcha un proceso de reforma del Estado (...) significa también reconocer que el Estado no puede desaparecer de un día para el otro. No sólo no es imaginable que ello ocurra pacíficamente sino que además en muchas áreas no existen- hoy- otros actores capaces de sustituirlo."

"... En términos políticos nada ha superado la ya clásica definición de la socialdemocracia alemana: "...tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario..."(Foro Batllista, 1994)

En documentos posteriores se habla de la reforma del Estado como "...un cambio cultural" hacia la búsqueda de "...un modelo menos burocrático y más gerencial". Estos cambios se están realizando bajo la forma de reducción de unidades ejecutoras, reducción de personal a través del estímulo a retiros voluntarios con posibilidad de financiamiento de la nueva actividad del funcionario, tercerización de servicios con preferencia a ex-funcionarios.

Otras formas de reducción de la actividad estatal pasan por las concesiones de obra pública a empresas privadas -por ejemplo en la construcción de carreteras- o en forma de leasing -aplicado en la instalación de telefonía inalámbrica en áreas de baja densidad poblacional-

Analizaremos el estado de situación de algunos instrumentos de reforma:

### **1)- El proceso de privatización y las empresas del estado**

Las privatizaciones se han aplicado parcialmente en el Uruguay.

Durante el gobierno anterior (1990-1994) se aprobó una ley marco para realizar privatizaciones (Ley de Empresas Públicas) que levantó gran resistencia en sindicatos y partidos políticos de oposición ya que algunos artículos afectaban a empresas que lejos de ser ineficientes eran superavitarias, tal el caso de ANTEL (telefonía).

Ello derivó en un referéndum por iniciativa popular que derogó parte de dicha ley.

Las privatizaciones que se llevaron a cabo son básicamente dos:

la concesión de la Compañía del Gas y la conversión de PLUNA (líneas aéreas) en empresa mixta no sin largos conflictos con los trabajadores que lograron ciertas condiciones de estabilidad laboral a pesar de la privatización.

Respecto a la actividad portuaria se aprobó una Ley de Puertos que permitió encarar un proceso de reestructura del puerto de Montevideo imprescindible para ser competitivo ya que el reformado puerto de Buenos Aires se ha puesto en primer lugar en la región con costos de operación inferiores.

La reestructura del puerto desmonopolizó las operaciones de carga y descarga, incentivó el retiro voluntario de los trabajadores -los que retornaron a sus funciones en su mayoría,

desde el sector privado-; asimismo se realizaron concesiones a operadores privados en materia de infraestructura.

En cambio las empresas públicas más eficientes, han comenzado un proceso de expansión de sus actividades.

ANTEL mantiene el monopolio de la telefonía por cable, compite en telefonía celular con gran éxito con empresas privadas y deja en manos de particulares las líneas de servicios especiales. Asimismo está realizando una expansión de sus servicios con modernas tecnologías (fibra óptica).

Otras empresas superavitarias en los últimos años son UTE (electricidad) y ANCAP (combustible) que han comenzado a invertir y participar en licitaciones en los países vecinos iniciando así una nueva etapa de expansión para lo cual fueron habilitadas por ley. En este punto es interesante señalar lo que expresaba el programa de gobierno del actual presidente respecto a las empresas del Estado:

"Más allá de algunas áreas estratégicas, en las que resulte inconveniente depender de terceros...es posible imaginar la transferencia total o parcial de las empresas al sector privado"

El carácter estratégico se plantea con los siguientes criterios:

- la vinculación efectiva entre la explotación de la actividad y la soberanía nacional;
- la importancia del área como fuente insustituible y permanente de ingresos para el Estado;
- la imposibilidad de explotar el área en cuestión si no es a través de una operación de carácter monopólico."

Más adelante agrega :

"...los servicios periféricos y de apoyo pueden derivar hacia la órbita privada con ventajas para las empresas públicas y con una tonificación de los servicios privados en el país. Deberá cuidarse, sin embargo que las contrataciones de estos servicios no resulten en oligopolios proclives a acordar precios entre sí."

..."En la medida de lo posible se evitará la concesión de monopolios y se consagrará la presencia del Estado en los procesos de fijación de tarifas en todos aquellos casos en que la actividad se desarrolle transitoriamente con carácter monopólico."

Esto resulta coherente con la política seguida en el caso de ANTEL o UTE, la Dirección Nacional de Correos, o con la voluntad expresada de no vender la parte uruguaya de la represa de Salto Grande e intervenir en la compra de la parte argentina.

Sin embargo, la aprobación de un nuevo marco regulatorio energético parece contradecir los enunciados anteriores:

ya que la privatización y concesión de ciertas áreas geográficas para la prestación del servicio puede conducir a la creación de monopolios.

Diferente es la situación de AFE (ferrocarriles) que durante el anterior gobierno de Sanguinetti (1985-89) suprimió los servicios de pasajeros que eran deficitarios.

Se han mantenido los servicios de carga que son subutilizados. Sin embargo en este momento dada la nueva situación creada por la producción forestal esta empresa estatal aspira a resurgir controlando y compitiendo con el sector privado.

## **2-Desmonopolización.**

El principal logro del proceso de desmonopolización ha sido referente a la Seguridad Social. Por ley se autorizó a empresas privadas a brindar servicios en la prestación de jubilaciones y pensiones. Este nuevo sistema de cuentas personales se realiza en competencia con organismos estatales que fueron quienes canalizaron la mayor parte de los ahorros individuales.

En otros ámbitos, el Banco de Seguros del Estado perdió varios de sus monopolios entre ellos el seguro de automóviles.

Otros monopolios que desaparecieron han sido la fabricación de alcoholes perteneciente a ANCAP y la financiación para la construcción de vivienda hasta entonces en poder del Banco Hipotecario.

### **3-Desregulación y liberalización.**

El Estado no se ha retirado totalmente del funcionamiento del sistema económico.

En lo que refiere a la actividad financiera, en el Uruguay siempre ha sido libre la entrada y salida de capitales.

En lo que refiere al control de cambios se puede decir que está semiregulado ya que se fija un máximo y un mínimo (línea de flotación) que controla el Banco Central.

El Banco de la República que realizaba el control de importación y exportación se retiró del control de Aduanas.

En este sentido se han disminuido aranceles de importación lo cual ha repercutido inmediatamente en la industria nacional, aumentando la desocupación, actualmente en el 13,5 %.

También se puede incluir en este marco la Ley de Zonas Francas. Actualmente se encuentra en trámite legislativo una nueva ley de inversiones que otorga a los inversores nacionales y extranjeros condiciones de igualdad, exoneraciones fiscales y facilita la reconversión de empresas en el marco de la integración.

El control de precios se realiza sobre algunos productos y servicios básicos a través de diferentes mecanismos de coparticipación empresarial.

### **4-Flexibilización laboral.**

Durante el gobierno anterior el Estado se retiró de las negociaciones salariales que se realizaban cada cuatro meses en forma tripartita.

No se ha intentado explícitamente modificar las condiciones de contratación, jornadas ni derechos laborales.

No es aventurado suponer que cualquier intento en ese sentido provocaría gran conflictividad.

### **5-Descentralización.**

En los ámbitos en que se ha aplicado no ha operado como instrumento del proceso de reestructuración sino como instrumento para una mayor participación popular.

Este es el caso del gobierno municipal de izquierda del departamento de Montevideo con la creación de 18 Centros Comunales Zonales que según los barrios han alcanzado diferentes grados de participación comunitaria.

El tema de la descentralización aparece planteado en la Reforma Constitucional a plebiscitarse en el mes de diciembre de 1996 aunque en forma bastante declarativa.

### **EL MERCOSUR COMO VARIABLE INDEPENDIENTE**

El Mercosur es insoslayable en el planteo de cualquier escenario futuro para el Uruguay. El tema está instalado en la vida diaria de los uruguayos con una intensidad que no tiene en los demás países del acuerdo.

Esto es así dado que Uruguay ve afectada su propia subsistencia como país independiente no sólo en lo económico también en su identidad cultural y su estructura socioespacial.

Por un obvio problema de escala la economía uruguaya no puede competir ni con la brasileña ni con la argentina.

La cuestión es encontrar un espacio de actividad que pueda desarrollar en forma competitiva y complementaria con los vecinos.

La integración afecta directamente a los sectores agroindustriales de mayor dinámica y con mayor empleo de mano de obra: lechero, azucarero, vitícola y frutícola, donde compite con Argentina y Brasil.

Por otra parte los sectores tradicionales (ganadería y agricultura extensivas) hace años que dejaron de ser internacionalmente competitivos.

¿Cuál es entonces la alternativa para reinsertarse en un mercado globalizado con una alta competitividad interterritorial (Ciccolella,1995) por las inversiones de capitales?

El modelo parece apuntar a "Uruguay país de servicios".

En declaraciones públicas el Dr.Sanguinetti dijo "...la región está presente como elemento dominante....el país avanza hacia un escenario de servicios" (La Prensa de los Viernes). Esto puede traducirse como: plaza financiera, turismo, telecomunicaciones, Montevideo capital del Mercosur, espacio de interconexión de redes entre las grandes áreas metropolitanas de la región.

La ubicación geográfica aparece como una ventaja comparativa que conduce a una internacionalización del territorio conectado con grandes obras de infraestructura y atravesado por redes de interconexión con los vecinos.

Sin embargo también se está registrando un importante proceso de reconversión tecnológica en ciertos sectores agrícolas que implican una revalorización del sector agroindustrial y las áreas en que se insertan.

Asimismo el sector primario vuelve a pesar a partir del gran desarrollo del sector forestal. A partir de la Ley Forestal de 1987 que fijó áreas de prioridad forestal con exenciones impositivas casi totales lo cual determinó un crecimiento explosivo de las plantaciones y la exportación.

Esta actividad que ha estado en el centro de la polémica por sus posibles efectos ambientales negativos está produciendo grandes cambios espaciales asociados a lo que será el transporte de la madera hacia los puertos de exportación.

También se trabaja en la imagen "Uruguay, país natural". La calidad ambiental empieza a ser promovida como insumo tanto en materia de turismo (ecoturismo,agroturismo) como en la oferta de productos naturales de alta calidad.(MVOTMA,1991)

A su vez los procesos de calidad total empiezan a ser promovidos desde el propio Estado con la creación del Comité Nacional de Calidad y el Premio Nacional de Calidad.

A diferencia de otros procesos de reestructuración el Estado no se ha retirado de la gestión territorial sino que por primera vez este tema aparece explícitamente en la gestión de los dos últimos gobiernos: creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley de Áreas Protegidas, elaboración de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.

En este momento asistimos a una verdadera "reconstrucción" del espacio uruguayo a través de diferentes tipos de actuaciones, algunas ya en ejecución:

**-nuevas implantaciones:** \* Forestación \* Puente Colonia-B.Aires

- \* Gasoductos \* Reservoirio de gas
- \* Puente Internacional Salto-Concordia
- \* Zonas Francas \* Ciudad satélite
- \* Nuevas redes eléctricas y telefónicas
- \* Explotaciones de oro
- \* Cultivo de arroz en terrazas
- \* Eje Vial Del Mercosur(?)

**-readecuaciones:**

- \* renovación portuaria(Montevideo,La Paloma,etc)
- \* Aeropuerto Internacional de Carrasco
- \* renovación del transporte ferroviario
- \* infraestructura vial

**-refuncionalizaciones:**

- \* estancias agroturísticas
- \* declaraciones de áreas protegidas
- \* renovación urbana-Plan Fénix

Ante esto surgen una serie de constataciones e interrogantes.

La mayor parte de las obras -con excepción de la forestación- se concentran en la faja perimetral del territorio donde ya se concentra más del 70 % de la población y la mayor parte de la inversión.

¿Este proceso de reconversión acentuará la concentración metropolitana y costera o favorecerá la dispersión de la población y la inversión?

¿Estas transformaciones crearán los empleos que el país necesita?

Dada la pequeña escala del país, ¿estas acciones puntuales tendrán efectos a nivel nacional?

¿Se respetarán los parámetros ambientales que se enuncian como deseables?

De acuerdo con De Mattos(1993) consideramos que el mayor despliegue territorial de las actividades productivas no asegura que se avance hacia un mayor equilibrio en la distribución territorial de la inversión, el empleo y la población.

## BIBLIOGRAFIA

ALVARADO, Raquel: **El Uruguay frente al nuevo modelo de acumulación.** Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Universidad de Buenos Aires, 1995.(inédito)

CICCOLELLA, Pablo: **Reestructuración global, transformaciones económicas en la Argentina y reterritorialización de la región metropolitana de Buenos Aires.** Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago,1995.

DE MATTOS, Carlos: **La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano.** Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago,1993.

FORO BATLLISTA: **Programa de gobierno.**Montevideo, 1994.

LOPEZ, Andrés y DIAZ PEREZ, José: Tristeza y melancolía del capitalismo. **Realidad Económica**,Nos.92-93, 1990.

MINISTERIO DE VIVENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE  
(MVOTMA): **Informe Nacional para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.**Montevideo,1991.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA: **Un año de transformaciones.**  
Montevideo, 1996.

PUBLICACIONES PERIODICAS: Artículos de los años 1995 y 1996 de Brecha; Búsqueda; El Observador Económico; El País; Estediario; La Prensa de los Viernes; Revista Tres y Posdata.