

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

División Estudios de Posgrado

Facultad de Economía

Una Periodización de la Economía Uruguay 1955-2003

T E S I S

Para obtener el grado de
Maestro en Economía
con especialidad en
Desarrollo Económico Latinoamericano

P R E S E N T A
OSCAR MARIO MAÑÁN GARCÍA

ASESOR: DR. GERARDO FUJII GAMBERO

México, D.F., junio 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

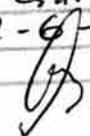
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

A Vicky, por su amor y gran tesón.

A quienes descuidé por este trabajo: *Stefano, Claudina, María Clara* y también a *doña Mercedes y Vicenta*.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Oscar Mario
Mañán García
FECHA: 2-6-04
FIRMA: 

Reconocimientos

Hay mucha gente que ha estado directa o indirectamente apoyándome, máxime en un proceso que se demoró mucho más de la cuenta. En particular Guillermo, Noela y Sofía con su gran cariño y aguante hicieron lo imposible para sostenerme y sacarme de la ignorancia. A Floriberto y Bertina quienes siempre me brindan dos corazones inmensos. A Teresita, Mario, Marianita, Edison, Cecilia, Verónica y Andrés quienes siempre están (sin fronteras), incluso más allá de lo que una amistad supone. A los doctores Raúl Delgado Wise, Miguel Moctezuma Longoria y Rodolfo García Zamora, que creyeron y me dieron la oportunidad de reencontrarme con Zacatecas y México. A Gerardo Fujii, mi asesor, quien me brindó su apoyo irrestricto. Al *Pepe* Valenzuela y al *Lechuga* Melazzi con quienes sigo en deuda con un trabajo más consistente. A Ana Laura por haberme seguido en la aventura inicial y al *Chucho* por los viejos tiempos. Al viejo Elio, Nancy y *Carlizinho* que ya no están físicamente pero son parte mi. Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT) por su apoyo económico en tiempos de cursos. Todos ellos son parte de las condiciones materiales y/o espirituales que al final me permiten presentar este trabajo.

Resumen

Se plantean tres fases para una periodización de la economía uruguaya entre 1955-2003 en base a un criterio estructural de funcionamiento de la economía. El objetivo es mostrar rupturas que la tradición reciente minimiza para resaltar las continuidades, en especial desde 1968 o 1973 en adelante bajo el rótulo de “neoliberalismo”.

En el primer período 1955-1974, rescatamos el consenso existente sobre el comienzo de la crisis de desacumulación productiva y cuyas señas más conocidas son el proceso de estancamiento e inflación para entender el ocaso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). La segunda etapa 1974-1982, parteaguas en la historia social y política del país, intentó sortear la crisis económica y política existente mediante un “ensayo neoliberal puro” (experiencia de laboratorio para el enfoque monetario de balanza de pagos) bajo la coreografía autoritaria de los gobiernos dictatoriales. El tercer momento se inaugura después de la crisis de deuda hacia 1983 y sostiene cierta congruencia hasta hoy siendo su eje (desde fines de los 80) la profundización del proyecto liberalizador emanado del Consenso de Washington. Mientras el “ensayo neoliberal puro” intentó una frustrada reconversión de la base exportadora hacia productos de mayor valor agregado, el objetivo del último período fue la “plaza financiera regional” que igualmente se desbaratará hacia fines de 2002.

Abstract

Based on a structural approach to the economy I propose three stages to analyze the Uruguayan economy between 1955-2003. My purpose is to point out some ruptures during this period that most of the current analysis underscore. While most analysis consider that the neoliberalism stage starts in 1968 or in 1973 and continuous until now with the same basic characteristics, I will highlight the difference between the 1960s and 1970s from the stage starting in 1983.

The main characteristic of the first stage, 1955-1974, is the stagnation of the process of capital accumulation and inflation, which forces the end of the process of industrialization by import substitution. The second stage, 1974-1982, is the “pure neoliberal experience”, based on a monetary approach to balance of payment encouraged by authoritarian governments. The third stage starts in 1983 with the intensification of the liberalization program proposed by the Washington Consensus, and remains up to date. While the second period represents a frustrate attempt to develop a “secondary export driven patron”, during the third the objective is to develop a regional financial center.

ÍNDICE DE CONTENIDO

DEDICATORIA

RECONOCIMIENTOS

INTRODUCCIÓN 14

PARTE A/ URUGUAY Y LA REGIÓN:

UNA HIPÓTESIS DE INTERPRETACIÓN PARA LOS 50 AÑOS DE HISTORIA

CAPÍTULO 1 Uruguay: características históricas generales

1.1 Introducción	14
1.2 Uruguay: mitos y realidades	19
1.3 La salida de la crisis de fines de los sesenta	24
1.4 Hacia una interpretación de la crisis uruguaya	26
1.5 Los cuellos de botella del modelo industrialista	33
1.6 Conclusiones preliminares	36

CAPÍTULO 2 Fases de la economía mundial. La región y las reformas económicas de los 80 y 90

2.1 Introducción	35
2.2 Fases de la economía mundial	36
2.3 Las reformas económicas de los ochenta y noventa	38
2.4 Las mutaciones económicas e institucionales	41
2.5 Interpelaciones a la teoría y a la acción	45
2.6 Uruguay y la región: crecimiento inestable, desigualdad y pobreza	48
2.7 Conclusiones preliminares	54
Anexo Estadístico A/II	56

CAPÍTULO 3 Interpretación de medio siglo de la economía uruguaya

3.1	Introducción	63
3.2	El período de estancamiento e inflación 1955-74	64
3.3	El legado de CEPAL detrás de las propuestas	66
3.4	La interpretación cepalina de la CIDE	69
	<i>a) El estancamiento productivo</i>	70
	<i>b) La dinámica inflacionaria</i>	71
	<i>c) La estrategia de política económica</i>	71
3.5	La interpretación del Instituto de Economía de la Universidad de la República	72
	<i>a) El estancamiento productivo</i>	72
	<i>b) La dinámica inflacionaria</i>	74
	<i>c) La estrategia de política económica</i>	75
3.6	El Plan de Desarrollo 1973-77: la propuesta que se impuso	75
	<i>a) El estancamiento productivo</i>	76
	<i>b) La dinámica inflacionaria</i>	76
	<i>c) La estrategia de política económica</i>	77
3.7	Una hipótesis para la caracterización de los últimos 50 años de la economía uruguaya	78
	3.7.1 <i>Antecedentes de periodización</i>	78
	3.7.2 <i>Nuestra hipótesis de trabajo</i>	80
	3.7.3 <i>A modo de adelanto operacional</i>	82
	3.7.4.a) La desarticulación del patrón primario-exportador en sus fase de sustitución de importaciones	82
	3.7.4.b) El intento frustrado de un patrón secundario exportador y el enfoque monetario de balanza de pagos	84
	3.7.4.c) La inserción internacional en la hegemonía del capital dinero de préstamo	85
3.8	Conclusiones preliminares	86

PARTE B/ EL ANÁLISIS DE LA PERIODIZACIÓN QUE PLANTEADA:

PERÍODOS 1955-1974, 1974-1983 Y 1984-2003

CAPÍTULO 4 La desarticulación del patrón primario exportador en su fase de sustitución de importaciones, 1974-1983

4.1 Introducción	90
4.2 Una mirada a los ciclos del producto de largo plazo	92
4.3 El estancamiento inicial 1955-74 y su contexto	94
4.3.a) <i>La industria y su auge</i>	97
4.3.b) <i>La ganadería extensiva</i>	99
4.3.c) <i>El comercio externo y la economía interna</i>	100
4.3.d) <i>El proceso inflacionario que acompaña el estancamiento económico</i>	103
4.3.e) <i>La estabilización fondomonetarista y la persistencia de la inflación</i>	106
4.4 Conclusiones preliminares	109

CAPITULO 5 La puesta en escena del primer ensayo neoliberal puro: del Plan Nacional de Desarrollo 1973-77 a la crisis de deuda de 1982

5.1 Introducción	113
5.2 El eufemismo “neoliberal”	115
5.3 El intento frustrado de un patrón de acumulación secundario-exportador y el enfoque monetarista de balanza de pagos.....	116
5.3.1 <i>Los indicadores básicos del período 1974-83</i>	117
5.3.2 <i>Comercio exterior y demanda interna</i>	121
5.3.3 <i>Estabilización de precios, inflación y el ancla salarial</i>	126
5.4 Conclusiones preliminares	133

CAPITULO 6 La nueva inserción internacional en la hegemonía del capital dinero de préstamo

6.1 Introducción	138
6.2 Las frustraciones secundario-exportadora y las mutaciones hacia el país financiero	140

6.3 Los principales indicadores del período 1983-2003	143
6.3.1 Comercio Exterior y demanda interna	146
6.3.2 Dinámica de los precios, inflación, ancla salarial y otra vez deuda	151
6.4 Nuestra media “década robada”	157
6.5 Conclusiones preliminares	161
Anexo Estadístico/BVI	166

7. CONCLUSIONES: continuidades y rupturas de 50 años de historia

7.1 Continuidades y Rupturas	174
7.1a) Continuidades	175
7.1b) Rupturas	177
7.2 La importancia de la periodización	180
7.3 Apuntes finales para la reflexión	182

BIBLIOGRAFÍA	188
---------------------------	-----

Índice de Tablas

Parte A/ Capítulo 1 Uruguay: características históricas generales...

Tabla 1.1	Tierras Productivas	20
-----------	---------------------------	----

Parte A/ Capítulo 2 Fases de la Economía Mundial. La región y las reformas económicas de los 80 y 90

Tabla 2.1	Tasas de crecimiento de las distintas fases de desarrollo según Maddison ..	36
Tabla 2.2	Características de las diferentes fases de la economía mundial 1820-1980.	37
Tabla 2.3	Más de 20 años de Reformas Económicas (Consenso de Washington)	39
Tabla 2.4	Tasas de crecimiento del Pib 1960-2003 (Argentina, Brasil, Uruguay y Mundo)	51

Parte A/ Capítulo 3 Interpretación de Medio Siglo de la Economía Uruguaya

Tabla 3.1	Cono Sur y resto de América Latina: indicadores comparados 1945-75.....	64
Anexo Resumen A/III	Periodizaciones de la economía uruguaya	89

Parte B/Capítulo 4 La desarticulación de la fase de sustitución de importaciones 1955-74

Tabla 4.1	Tasas de crecimiento de largo plazo. PBI real <i>per cápita</i> (Argentina, Brasil y Uruguay 1877-1981)	93
Tabla 4.2	Indicadores de producto e inversión 1955-1974	95
Tabla 4.3	Crecimiento anual promedio del producto según sectores 1955-1974	96
Tabla 4.4	Mercado externo e interno evolución del período 1955-74	101
Tabla 4.5	Comercio exterior, saldo externo, grado de apertura y coeficientes de exportaciones e importaciones a producto (1955-1974)	102
Tabla 4.6	Principales precios de la economía y su evolución	105
Tabla 4.7	Índices de salarios reales	107
Tabla 4.8	Evolución del circulante y de los precios al consumo	107
Tabla 4.9	Índices de precios (consumo, inversión y exportaciones) e índices y márgenes de beneficios (industria, comercio y servicios) 1961-68	108
Anexo Explicativo B/4	Esquema de ciertos instrumentos redistributivos usados en la inflación uruguaya.....	112

Parte B Capítulo 5 La puesta en escena del primer ensayo neoliberal puro: del Plan Nacional del Desarrollo 1973-77 a la crisis de deuda 1982

Tabla 5.1	Indicadores de producto e inversión 1974-1983	117
Tabla 5.2	Crecimiento medio anual del producto según sectores 1975-1983	119
Tabla 5.3	Mercado externo e interno evolución del período 1975-83	122
Tabla 5.4	Producto, saldo externo, grado de apertura y componente importado de la oferta final 1974-1983	123
Tabla 5.5	Composición de las exportaciones y evolución, bienes y servicios 1970-1982	124
Tabla 5.6	Exportaciones valor y volumen, términos de intercambio, déficit en cuenta corriente	125
Tabla 5.7	Evolución de los precios 1974-1983	127
Tabla 5.8	Empleo y desempleo 1973-1983	128
Tabla 5.9	Indicadores macroeconómicos y monetarios 1973-1983	129
Tabla 5.10	Entrada de capitales 1973-1983	133
Tabla 5.11	Deuda externa global 1970-1983	134

Anexo Estadístico BV

Tabla BV-1	Balanza de Pagos 1970-1982	137
------------	----------------------------------	-----

Parte B Capítulo 6 La nueva inserción internacional en la hegemonía del capital dinero de préstamo

Tabla 6.1	Indicadores de producto e inversión 1983-2003	122
Tabla 6.2	Crecimiento anual promedio del producto según sectores 1984-2002	123
Tabla 6.3	Mercado externo e interno evolución del período 1983-2003	124
Tabla 6.4	Comercio exterior, componente importado de la demanda interna y grado de apertura externa 1983-2003.....	126
Tabla 6.5	Exportaciones valor y volumen, exportaciones no tradicionales, términos de intercambio y déficit en cuenta corriente	129
Tabla 6.6	Evolución de los precios 1983-2003	131
Tabla 6.7a)	Empleo y desempleo 1983-1993	132
Tabla 6.7b)	Empleo y desempleo 1994-2003	132
Tabla 6.8	Indicadores macroeconómicos y monetarios 1983-2003.....	133
Tabla 6.9	Deuda externa bruta: porcentaje del producto y de las exportaciones	134
Tabla 6.10	Tasa de crecimiento anual en la fase de desaceleración	135

Anexo Estadístico B/VI

Tabla B/VI-1	Indicadores económicos básicos de “media década robada”1999-03..	166
Tabla B/VI-2	Indicadores económicos básicos de “media década robada”1999-03..	167
Tabla B/VI-3	Evolución del stock ganadero 1908-2001.....	169
Tabla B/VI-4	Evolución de las tasas de impuesto al valor agregado	169
Tabla B/VI-5a)	Participación de los impuestos como porcentaje de la recaudación....	169
Tabla B/VI-5b)	Participación de los impuestos como porcentaje de la recaudación....	170
Tabla B/VI-6	Principales destinos de las exportaciones 1980-2000	170
Tabla B/VI-7	Acumulación financiera (% de PBI)	170
Tabla B/VI-8	Relación de exportaciones (Primarias y Manufactureras)	171
Tabla B/VI-9	Imaginando la economía uruguaya en las próximas dos décadas	171
Tabla B/VI-10	Balanza de Pagos histórica 1983-2002	172

Índice de Gráficos

Parte A/Capítulo 1 Uruguay: características históricas generales...

Grafico 1.1	América Latina y Uruguay: relación tierras productivas a superficie total..	20
Grafico 1.2	América Latina y Uruguay: Tasa de Crecimiento y Población	20
Grafico 1.3	Participación porcentual de Uruguay en el PIB de América Latina	28
Gráfico 1.4	Crisis de la acumulación productiva (caída del producto a partir de 1955) .	28
Gráfico 1.5	Caída de las reservas y divisas	28

Parte A/ Capítulo 2 Fases de la Economía Mundial. La región y las reformas económicas de los 80 y 90

Gráfico 2.1	Dinámica del producto latinoamericano (1951-2002)	48
Gráfico 2.2	En el 2002 se completó “media década perdida” en la región	49
Gráfico 2.3	Crecimiento promedio del PIB por países 1946-1980, 1991-2000	50
Gráfico 2.4	América Latina: inestabilidad del producto 1994-2002	51

Anexo Estadístico A/II

Gráfico 2.5	América Latina: Débil relación exportaciones crecimiento	56
Gráfico 2.6	América Latina: Necesidades de financiamiento	56
Gráfico 2.7	América Latina: Volatilidad de capitales	56
Gráfico 2.8	América Latina: Volumen de población pobre e indigente	57
Gráfico 2.9	América Latina: No mejoró la distribución del ingreso	57
Gráfico 2.10	América Latina: Paradojas e ineficiencia del gasto social	58
Gráfico 2.11	América Latina: Influencia del gasto social en los ingresos de los hogares. .	58
Gráfico 2.12	América Latina: Gasto público social como porcentaje del producto.....	59
Gráfico 2.13	América Latina: Gasto público social como porcentaje del gasto público total	59
Gráfico 2.14	América Latina: Evolución del crecimiento económico y el desempleo abierto en los 80 y 90	60
Gráfico 2.15	Distribución del ingreso primario, del ingreso total y del gasto social por quintiles de ingreso	60

Gráfico 2.16	América Latina: tasas de crecimiento del PIB per cápita necesarias para reducir el nivel de pobreza de 1990 a la mitad hasta 2015, con y sin cambios distributivos	61
Gráfico 2.17	América Latina: Más desempleo y mayor precariedad en las zonas urbanas	62
Gráfico 2.18	América Latina: Tasas de desempleo urbano 1991-2001	62

Parte B/ Capítulo 4 La desarticulación de la fase de sustitución de importaciones 1955-74

Gráfico 4.1	Formación bruta de capital fijo en la industria 1955-74	97
-------------	---	----

Parte B Capítulo 5 La puesta en escena del primer ensayo neoliberal puro: del Plan Nacional del Desarrollo 1973-77 a la crisis de deuda 1982

Gráfico 5.1	Formación bruta de capital fijo en la industria 1973-1981	120
Gráfico 5.2	Indicadores macroeconómicos y monetarios 1973-1983	130

Parte B Capítulo 6 La nueva inserción internacional en la hegemonía del capital dinero de préstamo

Gráfico 6.1	Personas pobres en Uruguay	159
Gráfico 6.2	Pobreza por tramo de edad	160
Gráfico 6.3	Comparación de tasas de desempleo	160

Anexo Estadístico B/VI

Gráfico B/VI-1	Producto por habitante y salario real 1968-2003.....	167
Gráfico B/VI-2	Destino del producto bruto interno 1975-2003	168
Gráfico B/VI-3	Uruguay: mercado interno 1975-2003	168

Siglas Utilizadas

AFAPS:	ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE AHORRO PROVISIONAL
ALCA:	ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS
ANCAP:	ASOCIACIÓN NACIONAL DE COMBUSTIBLES ALCOHOL Y PÓRTLAND
ANTEL:	ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES
BCU:	BANCO CENTRAL DEL URUGUAY
BM:	BANCO MUNDIAL
BPS:	BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL
BROU:	BANCO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
BHU	BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY
CC.EE. Y ADM.	CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRACIÓN
CEPAL:	COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
CS.SS.:	CIENCIAS SOCIALES
CAUCE:	CONVENIO ARGENTINO-URUGUAYO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA
DGEC:	DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (HOY INE)
EBO:	EDICIONES DE LA BANDA ORIENTAL
FCU:	FUNDACIÓN DE CULTURA ECONÓMICA
FFAA:	FUERZAS ARMADAS
FMI:	FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
IE:	INSTITUTO DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
IFIs:	INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES
INE:	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA
MERCOSUR:	MERCADO COMÚN DEL SUR
OPP:	OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, PODER EJECUTIVO)
PEA:	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA
PEC:	PROTOCOLO DE EXPANSIÓN COMERCIAL CON BRASIL
PIT-CNT:	PLENARIO INTERSINDICAL DE TRABAJADORES-CONVENCIÓN NACIONAL DEL TRABAJO
UDELAR:	UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es dejar una periodización de la economía uruguaya desde 1955 hasta 2003. Este largo período, si lo miramos en conjunto, se acerca a los 50 años de un estancamiento práctico. Nos referimos a estancamiento práctico en la medida que no se pudo sostener a lo largo de estas décadas ningún auge relativo importante. El desarrollo temprano del país trajo a su vez, su ocaso adelantado. No obstante podemos identificar, en base a un estudio del funcionamiento estructural de la economía y de la gestión concreta de las políticas instrumentadas según objetivos determinados, distintos momentos que, por sí solos, resultan relevantes para entender quiebres muchas veces desestimados. Para ello, habrá que ubicar al país en el contexto mundial, y especialmente en el correspondiente a América Latina y la región que lo abarca.

Las periodizaciones conocidas hacen especial hincapié en los ciclos políticos de la economía para dar cuenta de los períodos económicos. Sin negar aquí la importancia de los mismos, creemos fundamental poner la tilde en las mutaciones estructurales. Lo que resulta útil muchas veces para la “crítica política” de la “acción económica” de un determinado gobierno termina, otras tantas veces, oscurece el entendimiento más profundo de la realidad.

Todos, en algún momento, nos embanderamos con una postura política sobre el “deber ser” y descuidamos el análisis más positivo del movimiento social. Por otro lado, el mismo paso del tiempo hace que palabras o conceptos que en determinado tiempo se ajustaron para echar luz sobre un fenómeno o período económico, en otro, ya no aparezcan igual de útiles para observar el mismo fenómeno. He aquí la dificultad y el desafío de los fenómenos sociales.

La palabra “neoliberal”, por ejemplo, se ha popularizado para dar cuenta del “desarrollo económico” contemporáneo. Si bien podemos conceder que algunas políticas de corte liberalizador comienzan a utilizarse con cierta sistematización en el país, debemos distinguir los diferentes períodos y objetivos (tanto explícitos como implícitos) que reivindicaban. De no hacerlo, corremos el riesgo de quedarnos con una vulgarización del proceso histórico. Políticas liberalizadoras en lo financiero pueden rastrearse desde fines de los 50, algunas de control salarial desde la terminación de los 60, las que hacen a la apertura externa desde mediados de los setenta pero recién a fines de los 80 se pondrán en el centro, lo que sí cambian son los objetivos para los cuales se eligen dichas políticas. Son esos objetivos los que nos interesan para diferenciar los distintos períodos.

El primer período, que se extiende entre 1955-1974 se caracteriza por el ocaso de la fase de industrialización sustitutiva de importaciones. Aquí comienza, un largo período de estancamiento económico acompañado de un proceso inflacionario creciente que debilitará las bases mismas de esa sociedad “mesocrática” (De Sierra, 1990) que supo enorgullecer a los uruguayos desde la primera década del siglo XX hasta la mitad de los 50. El motivo del orgullo lo sostuvo el desarrollo temprano de un Estado de Bienestar que, a su vez, inició un proceso de industrialización también adelantado respecto a la región. Este estilo de desarrollo permitió una distribución del ingreso más igualitaria que le mereció al país calificativos como “la tacita de Plata” o “la Suiza de América”.

Condiciones internas o límites endógenos al proceso de acumulación confluyen con otros determinantes que hacen a la demanda mundial y a otros competidores que puján por los mercados antes cautivos. Como apunta el Instituto de Economía (IE, 1971), la apropiación y distribución de la renta internacional que un suelo próspero producía, conjugada con la poca competencia en los mercados permitió que el desarrollo extensivo de la ganadería (y sus industrias conexas) subsidiara la industria de sustitución de bienes de consumo doméstico antes importados. Sin embargo, la misma abundancia del excedente agrario termina siendo una traba para dar el salto hacia una producción más intensiva en capital que pudiera alzarse sobre sus límites naturales.

Cuando disminuye ese excedente se aviva la puja distributiva entre las clases sociales y el Estado se ve limitado en su función redistributiva (en el sentido progresista) por los mismos grupos que forman su esencia. Comienza entonces una redistribución pero ahora regresiva sobre el final del período, se tiende a restaurar así los márgenes de ganancias cuestionados de alguna manera por el fuerte costo de funcionamiento estatal y por las mismas condiciones de distribución. En lo externo, reforzaban los elevados costos de producción el aumento de la competencia en el mercado mundial. Con dicho traspaso de ingresos desde los grupos populares hacia los sectores que comandan la actividad económica se socava también la contraparte de demanda efectiva que exigía la salud de la industrialización sustitutiva.

El período que tuvo lugar entre fines de 1974 y la crisis de deuda, bajo la coreografía del gobierno de facto constituye para nosotros un “ensayo” neoliberal puro. La palabra ensayo la entendemos de hecho como una limitante a su pureza, ya que fue bastante pragmático en la aplicación de sus objetivos explícitos.

La caracterización que dejaremos difiere de las conocidas. Las conceptualizaciones domésticas (Rocca, 1992; Arce et al., 1988) apuntan continuidades desde 1973 hasta la actualidad, e incluso, desde 1968 (Olesker, 2001). Coincidimos con Ramos (1986) cuando analiza los modelos neoliberales pioneros del cono sur en el sentido que apunta a dichos modelos como “puros” y ve la ruptura también después de la crisis de deuda. Sin embargo, sostendremos que este “ensayo” neoliberal implica, a su vez, un intento malogrado de avanzar en el sentido que Valenzuela (1989, 1990, 1991) ha definido como “patrón secundario exportador”. De aquí la diferencia con la etapa posterior que relativiza las bondades de hablar de “neoliberalismo” para referirse a todo el período del 1973 en adelante.

Por supuesto, no dejamos de reconocer que el tiempo juega a nuestro favor y, alguna de las caracterizaciones anteriores podrían haber variado a la luz de la profundización del modelo liberalizador.

El último período que nosotros tildaremos propiamente de neoliberalismo, pero en el sentido también de una “degeneración del patrón secundario exportador” (Valenzuela, 1991) va desde 1983 hasta su crisis terminal de 2002-2003. La característica de este período es la liberalización bajo la égida del llamado Consenso de Washington.

Tampoco este período presenta una uniformidad sino que es posible subdividirlo en tres fases diferentes. La primera, desde 1983 a 1989, que implica la salida de la crisis de deuda y el momento de euforia relativa que implicó la “vuelta a la democracia”. Tiene como arista sobresaliente cierta recuperación del crecimiento y en especial de los salarios en la segunda mitad de los 80. La segunda, entre 1990 y 1998, explica una época de profundización de las reformas del Estado (en el sentido de las propuestas por los organismos multilaterales de crédito). Acompaña esta sub-época la fuerte entrada de capitales bajo el modelo ya definido de “plaza financiera”, cierto crecimiento económico (de hecho en algunos años tendrá picos históricos) pero con una también drástica depresión salarial (y nivel de vida en general), aumento del desempleo y reforma fiscal (aumento de impuestos directos al salario e indirecto que también refuerzan la caída del nivel de vida). Por último, la profunda crisis que comienza a tomar cuerpo en lo productivo desde el año 1999 (para ser más exactos deberíamos tildar el último trimestre de 1998) y tiene su epílogo con la crisis bancaria y financiera de fines de 2002 y generalización a los demás sectores en 2003. Sobresale aquí el fin de una plaza financiera regional que estuvo en el sueño de varios gobiernos (quizás ya desde fines de los 70), y sus secuelas son fuerte endeudamiento externo y vulnerabilidad social.

Este trabajo se subdivide en dos partes, la primera (A) con tres capítulos que abordarán las generalidades históricas más relevantes del país, su enclave regional y el debate de interpretación de la crisis, las fases que podemos identificar de la economía mundial y el planteamiento de nuestra hipótesis de trabajo. La segunda parte (B) se desarrollarán igualmente en otros tres capítulos y desarrollarán cada una de los períodos que entenderemos relevantes en nuestra periodización.

La primera parte (A), que comienza con el capítulo uno, abordará una breve reseña histórica para mostrar los ángulos relevantes de Uruguay y ubicarlo en una dimensión real de país dependiente. El segundo capítulo tiene como objetivo una contextualización del país en una periodización de la economía mundial y en especial de los ciclos económicos en América Latina. El tercero, por su parte, buscará presentar en líneas generales las propuestas de explicación de la crisis económicas y nuestro intento de periodización.

La segunda parte (B), comenzando en el capítulo cuatro, buscará una descripción de cada uno de los períodos, siguiendo un orden histórico tendremos aquí el correspondiente a 1955-1974. El capítulo cinco, abordará la etapa de facto correspondiente a lo que nosotros llamamos “ensayo neoliberal puro” y que tiene lugar entre la segunda parte del año 1974 y la crisis de deuda de 1982. El capítulo seis, desarrollará los principales ítems del último período, el propiamente neoliberal en el sentido del *Washington Consensus*, ubicado entre 1983 y 2003.

Por último, dejaremos unas conclusiones buscando identificar continuidades y rupturas en el proceso histórico-económico del país en los últimos 50 años. Esperamos que tanto los errores como aquellos aciertos (si los hubiera) puedan dar pie a una profundización del análisis aquí iniciado.

Parte A/ 1. Uruguay: características históricas generales

1.1 Introducción

Presentaremos aquí las principales aristas del desarrollo del país, en especial aquellas que pueden mostrarnos su especificidad y que muchas veces aparecen sobredimensionadas. Hay dos tendencias contrapuestas que han sido referencia en la interpretación del desarrollo uruguayo. Una, extremadamente optimista, que resalta los indicadores de “país modelo”: industrialización temprana y distribución equitativa del ingreso. La otra, pesimista, que pone en el centro la pequeñez territorial y poblacional como obstáculos insalvables para convertirse en un país desarrollado.

Tal vez, ni la una ni la otra explican por sí sola un fenómeno complejo como resulta el desarrollo (Boissier, 2002). Rescataremos un esquema del debate existente enumeraremos aquellos cuellos de botella que presenta el proceso de desarrollo en la segunda mitad del siglo XX y hasta los intentos de restauración de la década de 1970. Sin duda, la inserción internacional mediante la exportación de bienes de consumo primarios, el tipo de apropiación de la tierra y el desarrollo de un Estado de Bienestar pionero y los servicios que implementó desde iniciado el siglo XX, son elementos que resaltan en la historia social de nuestro país. De todos modos, muchos de estos elementos que explican el auge relativo de las primeras décadas del siglo están, a su vez, en la base del también anticipado proceso de crisis.

Primero, apuntaremos algunos mitos como realidades del proceso histórico del país (1.2) para luego presentar las propuestas de interpretación que se imponían en el debate de fines de los sesenta (1.3). Luego, buscaremos dejar una interpretación de los comienzos de la crisis (1.4) para posteriormente profundizar en los cuellos de botella (1.5) que presenta

ese proceso de sustitución de importaciones que se desarrolla desde 1930 y que entra en franca recesión a partir de 1955. Por último, detallaremos algunas conclusiones preliminares (1.6) para seguir construyendo la periodización que nos proponemos.

1.2 Uruguay mitos y realidades

Uruguay es un pequeño país¹, el cual se ha caracterizado por una modernización temprana que lo llevó a merecer calificativos como el que aparece en el título “la tacita del Plata”, “la Suiza de América”, entre otros. Estas formas de catalogarlo, como realidad *sui generis* y descontextualiza del resto de América Latina, no fue casual y fue la base de una ideología autocomplaciente que alentó esa “semi-verdad” —basada en los indicadores de nivel de vida—, que ocultaba —si la matemática me lo permite— una más grande “semi-mentira” que pasada la mitad del siglo caímos en descubrir.²

De raíz “transplantada” (clasificación de Ribeiro, 1970) de la cuna europea, su elite criolla, culta y rebelde tuvo mucho que ver en esta modernización adelantada. Fue Artigas hacia 1815, quien con su reglamento de tierras estampa lo que fuera el primer proyecto de

¹ El Estado uruguayo nace a la vida independiente en 1830 cuando la alianza entre grandes productores y el imperio británico logran vencer al proyecto artiguista. El proyecto criollo sostenido por Artigas y el “gauchaje pobre” proponía la instauración de una Confederación de Estados independientes con provincias argentinas que asegurarían el libre comercio y la independencia política para los grandes productores, proteccionismo para los medianos y reforma agraria para los pequeños agricultores. El imperio británico veía la necesidad de establecer un “Estado Tapón” en el Río de la Plata que obstaculizara el control argentino o brasileño en la región. El actual Uruguay estuvo bajo la dominación militar y política de Buenos Aires entre 1814-16 (Provincia Oriental) y bajo la tutela brasileña (Provincia Cisplatina) entre 1816-28. Los ingleses buscaban salvaguardar sus intereses comerciales en la región mediante la creación de un estado independiente pero débil. Las expresiones de su diplomacia son elocuentes “...los uruguayos no tendrán nunca una flota que impida el libre comercio en el Río de la Plata que es la llave de América Latina”(Lord Ponsomby, 13 de agosto de 1829, carta a la Corona Británica).

² La expresión “semi-verdad” y “semi-mentira” pertenece a Carlos Martínez Moreno (1971). Dicho autor resume de forma elocuente las características de la ideología Batllista (fue hegemónica en el período 1904-1933 y posteriormente dominante) donde se construyen la mayoría de los mitos que forman la “idiosincrasia uruguaya”. También el escritor uruguayo Mario Benedetti (1968) resalta la construcción mitológica que funciona para lograr una sin par cohesión de grupo basada en las características geográficas, climáticas y lingüísticas del país homogéneo y “grandioso”, los campeones futboleros, “la garra charrúa” y otros tantos, que nos dan una grandeza virtual y nos hacen olvidar que en realidad somos “una pequeña oficina con status de país” (M.B. ob. cit.).

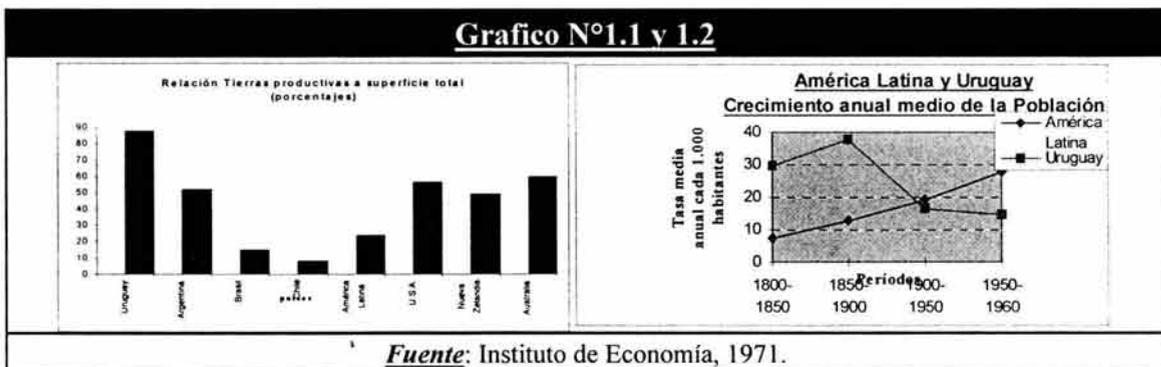
reforma agraria en América Latina y al decir del mismo Darcy Ribeiro también “la más traicionada”.

El desarrollo capitalista se consolida hacia el último cuarto del siglo XIX, siendo la ganadería extensiva basada en la fertilidad de sus praderas naturales el sostén del Estado moderno. A pesar de la mística de país pequeño éste no lo es tanto, tiene más tierras productivas que buena parte de las economías caracterizadas por su gran desarrollo agrícola. Más tierras productivas que Argentina o EUA en términos relativos a la superficie total y más tierras productivas en términos absolutos que el mismo Chile (Tabla 1, Graf. 1).

Tabla 1.1 TIERRAS PRODUCTIVAS

País	Proporción de tierras productivas sobre el total de superficie %
<i>Uruguay</i>	87.6
Argentina	51.5
Brasil	14.9
Chile	8
América Latina	23.8
Usa	56.2
Nueva Zelandia	48.9
Australia	59.6

Fuente: CIDE, 1963.



Esta “ventaja comparativa” conjuntamente con la dinámica poblacional (Graf. 2) desde la mitad del siglo XIX caminó a contramano del resto de América Latina generó una comprensión ideologizada de la realidad uruguaya como “insular”, “europeizada” y contrastante con el resto del continente.³ Esta comprensión se sostuvo en el tratamiento de algunos indicadores que se manejaron en forma a-histórica. Sin embargo, el desarrollo capitalista uruguayo desde sus inicios se vincula de una manera dependiente a la división internacional del trabajo —cuestión por demás obvia dado el tamaño del país—, y fundamentalmente, al desarrollo europeo.

Dado el desarrollo temprano de una industria primario-exportadora —carne, lana y cueros— y lo favorable de las coyunturas del comercio internacional el país logró un crecimiento importante desde 1876 hasta mediados de la década del cincuenta del siglo pasado (XX). La historia del crecimiento económico del país se vincula básicamente con los vaivenes de la acumulación productiva, pudiendo ésta dividirse en lo que fue una acumulación extensiva en la ganadería de exportación en el período 1876-1929, donde la gran depresión mundial jugó un papel importantísimo para inducir un cambio en el sentido de la acumulación, pasando luego a impulsar un modelo adelantado de sustitución de importaciones hacia 1935 cuando la recuperación de la gran crisis comienza a arrastrar al país. La segunda y trágica historia tuvo lugar con la depresión de la acumulación productiva posterior a 1955, explicando los casi cincuenta años de estancamiento que estarán en la base de nuestra reflexión, y que deben entenderse por las modalidades de desarrollo que el país encaró.

Con la inserción descrita en el mercado mundial el país se benefició largamente del desarrollo capitalista europeo y americano, pero también tuvo que atenerse a sus

³ Atiéndase que se da en el país una transición demográfica anticipada (pasaje de una situación de equilibrio poblacional donde destaca una alta tasa de natalidad y una también alta tasa de mortalidad a otra situación de equilibrio con bajas tasas tanto de natalidad como de mortalidad) a lo que es el grueso de la experiencia de América Latina. Esta transición tiene múltiples determinantes, entre ellas: el flujo migratorio europeo que pobló al país y que venía de un proceso avanzado de transición demográfica con conductas reproductivas más conservadoras, a la vez, que hábitos de higiene y salud propio de países más desarrollados, el crecimiento económico de principios de fines de siglo XIX y principios del XX y el desarrollo temprano de un sistema público de salud y educación que el Estado de Bienestar propició.

depresiones. Primeramente y dado el auge europeo, su demanda de producto y sus exigencias de calidad para el consumo, llevó a que el país potenciara su productividad y creara un desarrollo industrial insipiente, básicamente en la industria cárnica (hacia 1908) y en la textil al influjo del auge de la industria inglesa que demandaba creciente calidad de las lanas que importaba. Dadas estas exigencias de la demanda externa se crean presiones que llevan a un *spillover effect* en cuanto al manejo del excedente y al nacimiento de una clase media fuerte, básicamente urbana y basada en dicha industrialización adelantada.

El carácter peculiar de la acumulación en la ganadería, produce una expulsión brutal⁴ de personas a las zonas urbanas, de aquí el elemento básico para el desarrollo industrial apoyado en el torrente excedentario que resulta de la ganadería. Fue con el alambramiento de los campos hacia 1870 que culmina la formación de las unidades económicas que serán base del desarrollo capitalista en el campo: “las estancias” (grandes extensiones de tierras donde pastarán libremente los ganados). Las presiones a la industrialización provenientes de la demanda externa posibilitará una infraestructura urbana que sostendrá la nueva realidad.

He aquí esquemáticamente las bases de los calificativos, ya que el proyecto arrastró un desarrollo urbano, con sus respectivos servicios sanitarios, un sistema público, gratuito y obligatorio para la educación, otro de salud y vivienda que permitieron desarrollar una calidad de vida superior en términos comparativos si tomamos como referencia a América Latina, e incluso, a muchos de los países hoy desarrollados.

Dado la peculiar conciliación de clases que fue la base del Estado emanado de las guerras civilistas del último tercio del siglo —que culminan en 1904— llevan a que el

⁴ El adjetivo no es, precisamente, exagerado. Recuérdese que en Uruguay se termina vergonzosamente con la población indígena hacia 1830, cuando con la matanza que entrará en la historia con el nombre de “Salcipuedes” —por el valle que le presta el nombre— se extermina masivamente los indígenas que a ese momento ya eran un obstáculo para las relaciones mercantiles en la ganadería. Fueron ingenuamente reunidos con el fin de “defender la patria” del presunto invasor portugués, y allí, se realizó el magnicidio de gran parte de las familias indígenas (incluyendo mujeres y niños). Es éste uno de los datos que contrastan con los que ponen de ejemplo a Uruguay como desarrollo capitalista “humanizante”. En Uruguay como en la mayoría de los países de América Latina (ó mismo en EEUU y Europa) el capitalismo se impuso de forma brutal, empuñando la espada y sin alarmarse por el rodar de las cabezas.

“Estado juega un papel central en la articulación del desarrollo económico y social, en cierto modo puede hablarse de un *Estado intervencionista y de bienestar sui generis* y muy anterior al modelo europeo de posguerra” (De Sierra, G. 1993).

Por supuesto, el entramado social que hace posible el modelo exitoso y que genera una industrialización adelantada —incluso al famoso patrón de sustitución de importaciones—, se convertirá en una objeción cuando el modelo expire hacia 1955. Con la debacle del modelo de acumulación llamado de “industrialización sustitutiva” el país comenzó un proceso acelerado de desacumulación productiva. La producción se estancó en el sector agrícola —el ganadero ya lo estaba desde 1930—, experiencia que replicó el sector industrial hacia 1955. Ya la inversión no alcanza los niveles de reposición por lo que entramos en un proceso de desacumulación de capital. Por otra parte, el producto excedente se canalizaba al sector bancario, tanto interno como externo, dando lugar así a una salida de capitales que buscaron mayor seguridad en los mercados externos. Ante este panorama de estancamiento económico y transferencia de recursos al exterior se desató un proceso inflacionario. Entenderemos dicho proceso como inducido estratégicamente por la clase capitalista local, buscando mediante el poder redistributivo que a nivel de ingresos —del trabajo hacia el capital— presenta este mecanismo restaurar su nivel de competitividad externa. Asimismo, un creciente déficit del comercio exterior alentó el endeudamiento externo como forma de financiarlo.

Podemos tildar este contexto como de grave crisis económica, con un serio “retroceso en la producción material y la inversión productiva; caída del empleo y de los ingresos de los trabajadores; déficit comercial ligado al endeudamiento externo y fuga de capitales y finalmente expresada en la jerarquización plena de las actividades financieras y especulativas” (Olesker, 1990:65). La crisis, cuestiona no sólo las relaciones de clase y grupos del antiguo modelo de acumulación, sino también, el tamaño, eficiencia y capacidad reguladora del Estado, taladrando la legitimidad y estabilidad de un régimen burgués moderno, democrático, culto y de bienestar. Y, con ello, las bases mismas de una sociedad “mesocrática” y más equitativa que existía.

La reacción de los distintos grupos sociales no se hizo esperar, tanto los trabajadores asalariados como la pequeña burguesía en decadencia ampliaron sus formas de expresión, llegando incluso a la lucha armada. Las formas de dominación de clase “tradicionales” ya no eran suficientes para garantizar la acumulación capitalista, comenzándose así a gestarse nuevas formas superestructurales. Por ejemplo, se dio un aumento del autoritarismo en la toma de decisiones, represión a todas las formas de expresión popular, la propia clase dominante empieza a tomar los cargos de dirección política (Invernizzi, 1990:37).⁵ Así con la reforma constitucional de 1967 y el gobierno del presidente Pacheco Areco, se inaugura una nueva dinámica en el desarrollo político de la lucha de clases en Uruguay.

1.3 Las propuestas de salida a la crisis de fines de los sesenta

En este marco, surgen tres propuestas alternativas para el modelo de acumulación agotado. La primera, hacia 1965 y basada en los estudios de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) planteaba la alteración radical de la tenencia de la tierra y tamaño de los establecimientos —reforma agraria—, para sobre esa base impulsar un sistema de agroindustrias que resolvería el estancamiento productivo y con ello roería las causas estructurales de la inflación. Esta propuesta emanada de los medios académicos se apoyaba en una burguesía de dimensiones locales.⁶

La segunda, surge del Congreso del Pueblo convocado por la Central de Trabajadores —1965—, su apoyo teórico devino también de raíces estructuralistas pero con influencias marxistas y su enclave institucional fue el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República. Su planteamiento era la ruptura con el sistema capitalista internacional, como única salida a “*un desarrollo autocentrado, justo y soberano*”.

⁵ Es decir, que prescindirá de la histórica “clase política”, o mejor llamado al estilo weberiano el estamento “burocrático administrativo”, para incrementar su participación directa.

⁶ La comisión que emprendió el estudio, CIDE (Comisión de Inversión y Desarrollo Económico) fue dirigida por el actual presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Cr. Enrique Iglesias.

La tercer propuesta y al fin la que se impone, es tributaria de la óptica neoclásica en su vertiente monetarista (enfoque monetarista de balanza de pagos), que ya desde 1959 con la aprobación de la ley de “Reforma Monetaria y Cambiaria” y la primera carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) cimentó las bases de una profunda transformación económica conservadora.⁷

Para colmo de males, llegamos primero también a la era neoliberal. Fue quizás Chile quién en América Latina comparte con Uruguay el “honor” de inaugurar lo que conocemos como el “proyecto neoliberal” (1973-74). He aquí el otro parteaguas de la historia reciente del país en que debería profundizarse, no sólo porque impulsa un modelo de desarrollo “concentrador y excluyente”⁸ hasta ese momento no experimentado, sino que para ello, fue necesaria una larga interrupción institucional, un marco autoritario y violento que es un dato ineludible para entender la historia contemporánea. Con dicha propuesta se le dirá adiós a los “modelos populistas redistributivos”, reflejando el cambio en la correlación de fuerzas en la sociedad toda.

Fue el turno de los que en 1967 se llamaron “modelos de estabilización” cuya prioridad estuvo en abatir la inflación, que luego evolucionaron terminológicamente hacia los “modelos de ajuste estructural” que vendrán a generar las condiciones para el mundo globalizado: desregulación interna y apertura externa. El Plan Nacional de Desarrollo 1974-77 (PND) de Uruguay será un fiel ejemplo, o más bien, un hijo “pródigo”.

El modelo triunfante, y siendo muy esquemáticos, persigue por lo menos tres objetivos implícitos:

- a) una redistribución del ingreso entre salarios y ganancias, donde los primeros pasaron de tener una participación del 40% a principio de los 70 para sólo llevarse el 29% del ingreso nacional al fin de la dictadura militar en 1984 (Olesker, 1990:67);

⁷ Cuando nos referimos a conservadora no estamos valorando, sino solamente aplicando una traducción directa del adjetivo que estas propuestas emanadas de Chicago tuvieron al interior mismo de EUA Los

b) reorientación del aparato industrial, que buscó la transformación de las industrias que operaban en el mercado interno para volcarlas hacia una inserción en el mercado internacional. Para ello, se instrumentaron reintegros, créditos baratos, además de la citada caída del costo de la mano de obra (Ramos, 1986);

c) una reestructuración financiera que permitiera la libre movilidad de capitales en el país, y que será también la base de la relación con el exterior. El modelo de acumulación jerarquizará las relaciones financieras en la búsqueda de transformar al país en un centro financiero regional. Las características que están en la base de la internacionalización financiera son, libre movilidad de capitales, libertad cambiaria y fijación de las tasas de interés.

Este modelo se implanta con una coreografía autoritaria donde se subsumen todas las formas de expresión popular, las libertades políticas y sindicales, en lo ideológico se promueve el individualismo a ultranza sobre las soluciones colectivas, cuestiones fuertemente enfrentadas a la tradición liberal democrática del país. Hasta aquí un breve esbozo historiográfico de las características fundamentales del proceso de desarrollo del país, su inserción internacional y la crisis en su etapa inicial.

1.4 Hacia una interpretación de la crisis uruguaya

Hacer una disección de la crisis económica del país no es una cosa fácil y seguramente requerirá de muchos trabajos, de perspectivas interdisciplinarias que sean capaces de integrar la historia social y política con los avatares económicos internos y los requerimientos de la inserción internacional. Desde el punto de vista económico es menester desentramar las condiciones de la acumulación y la inserción internacional del país, pero también, entender el proceso de formación de las clases sociales y las particulares alianzas que dieron forma a ese “Estado modernizador” y a las políticas (acertadas o no)

sostenedores en lo teórico de dicha propuesta fueron llamados en este país *neoconservatives*, aunque curiosamente, en América Latina se la nombró como neoliberal (Ramos, 1984:1).

que en su seno tuvieron lugar, y sin duda, moldearon los caminos posteriores del subdesarrollo. Intentaremos puntualizar aquí algunos elementos del debate contemporáneo.

Las explicaciones más en boga (las que podrían tildarse como oficiales) señalan la ineficiencia de la intervención estatal que ayudó a crear y cobijar una burguesía parasitaria que sólo se desarrolló al influjo de una larga y costosa protección estatal, cuestión que impidió los niveles de competencia necesarios que potenciaran los niveles productivos. Otros, apuntan la responsabilidad de los criterios de política como base de explicación de un estancamiento que se aproxima al medio siglo.

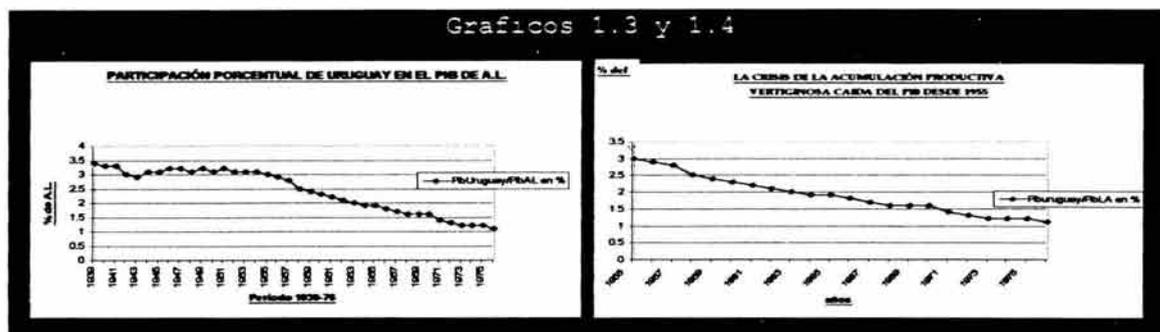
Tenemos que señalar que sí existe un relativo consenso en que la crisis del país se puede fechar en la segunda mitad de los cincuenta⁹ con una clara caída de la acumulación productiva y el fin del ciclo industrialista conocido como período de sustitución de importaciones.

En términos comparativos, Uruguay perderá peso respecto al Producto Bruto interno (capacidad de generar riqueza) de América Latina, si bien hasta ese momento era un referente de dinamismo como vimos anteriormente. Veamos la pérdida de importancia que comienza a darse desde 1955, si bien entre 1939-1954 había representado 3.5 y 3.1% respectivamente se mantendrá ininterrumpidamente dicha caída hasta 1973 (1.2% del PIB latinoamericano). (Graf. 3 y4).

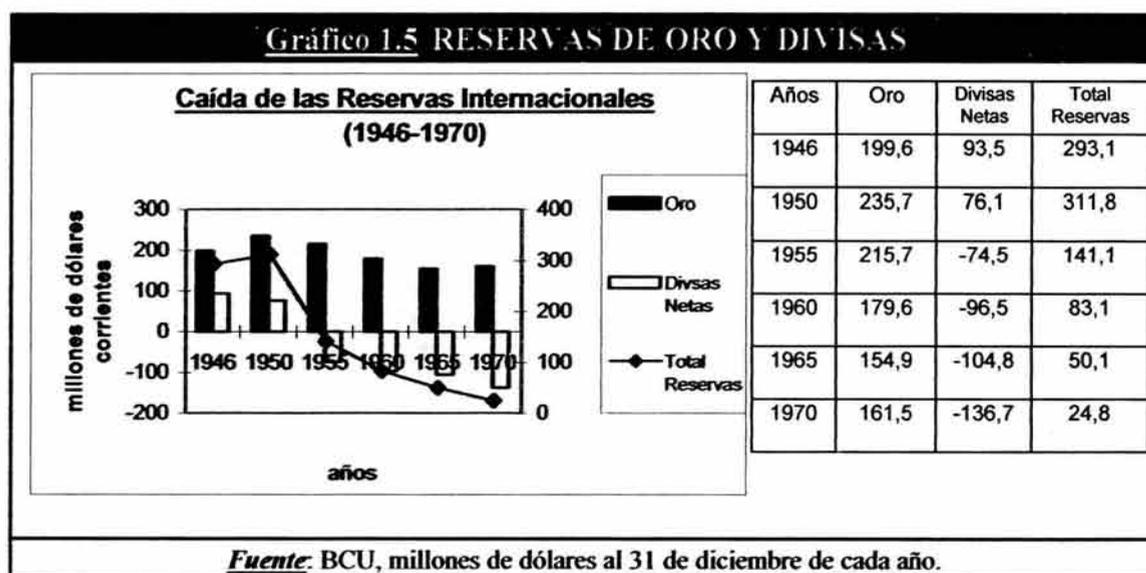
Podemos observar en estos años una caída del producto, también de las exportaciones en términos de volumen, cuestión que no se refleja en la balanza de pagos hasta 1958 debido a una coyuntura que se torna favorable en los precios internacionales. Sin embargo, pasada la bonanza artificial se enfrenta un problema de desequilibrio externo para lo que se echó mano a las reservas internacionales cosechadas durante el auge de la demanda externa en el período de posguerra. Como muestra el cuadro, las reservas caen

⁸ La expresión hoy es archi conocida y empleada. Por nuestra parte, se la adjudicamos a Pedro Vuscović.

⁹ Para nosotros el año que manejaremos como frontera de la debacle será 1955 debido al cambio en la tendencia de los principales indicadores, otros investigadores fijan el año 1958 por ser el comienzo de una



estrepitosamente debido a que no se tiene una debida lectura de la profundidad de la crisis.



Por ejemplo, el coeficiente de inversión a producto se encuentra en 1950 un 5% por encima de la región en su conjunto, su grado de industrialización (medido como la participación del producto manufacturero en el total del producto interno bruto), es levemente superior al del agregado latinoamericano, sólo superado por Chile y Argentina en

presión inflacionaria y además de cambio en las elites políticas (asume como presidente por primera vez en el siglo un representante del partido conservador o "Nacional").

el período. Además, del 22.9% del PBI que se invertía el 20.1% era financiado con recursos internos y sólo un 2.78% descansaba en la entrada de capitales. El producto industrial por habitante es más de 2,5 veces el de América Latina y sólo inferior al de Argentina. Sin embargo, estos indicadores favorables se trastocarán a lo largo del período considerado. Ya a finales de los sesenta la inversión total se había reducido a casi la mitad (12.5%), y ahora el financiamiento de la misma estaría repartido en partes iguales entre los recursos internos y el ingreso de capital extranjero.

La explicación de esta crisis debe hacerse a partir de la comprensión de cuáles fueron las condiciones de la acumulación que llevaron primero al auge, y por supuesto, los límites lógicos de éste.

Como apuntamos antes, fue el desarrollo de la ganadería extensiva el *lei motiv* de la inserción económica dependiente del país en el concierto internacional y la explicación fundamental de que haya tenido un desarrollo interesante, quizá contrastante, con la mayoría de los países dependientes, y en especial, con su pequeñez territorial y poblacional. Unido entonces a la gran fertilidad de las praderas naturales, al manejo drástico y contundente de los obstáculos fundamentales para el desarrollo de la gran propiedad —el problema indígena y el gauchaje pobre, ya apuntado— y la creciente demanda externa de los mercados europeos que estaban desarrollando un nivel de consumo propio de una industrialización ya madura; es así que nace nuestra inserción al mundo capitalista.

No debemos olvidar que dicha inserción se beneficia del fuerte poder adquisitivo europeo, que el impulso y los cambios en los hábitos de consumo que se venían gestando resultaron en un desarrollo incipiente de industrias colaterales a la ganadería extensiva (i.e. la industria frigorífica hacia 1908 y la textil posteriormente) que alcanzaron productividades muy altas incluso aun no superadas.¹⁰ Sin embargo, y como contrapartida, el capital extranjero manejará los mecanismos de comercialización y también participará activamente

¹⁰ El *stock* de cabezas de ganado bovino recién en 1990 logró superar el correspondiente a 1908 y la matanza en frigoríficos mantenía su record de 1916. El *stock* ovino no ha superado el número de cabezas de 1908 y la cantidad de establecimientos ganaderos ha decaído a lo largo del período (ver cuadro Anexo BVI-3).

en el proceso de la circulación del excedente del agro, donde extraerá gran parte de los beneficios del proceso productivo.

El proceso de producción en la ganadería fechó su auge durante los años 1876-1930. A pesar de las dificultades de medir la rentabilidad para períodos tan lejanos en el tiempo, y que éstas no se pueden realizar para la economía en su conjunto, se cuentan con unas muy gruesas aproximaciones que estiman a partir de cifras posteriores cual era la situación de costos y precios para dicho sector.¹¹ En base a dichas estimaciones se pueden apuntar las causas del estancamiento en el sector. No olvidemos que la entrada del sector en condiciones de reproducción simple no dependen de la tasa de ganancia del sector en particular, sino de la tasa general de equilibrio de la economía que refleja los movimientos internos y externos del capital, así como las alternativas y la expansión de las ganancias para la clase capitalista en su conjunto. Como tal, el proceso de acumulación extensiva tiene su propio límite en la extensión territorial, la cuál, se ocupa en un 90% con el primer impulso. Que la plusvalía obtenida en el sector se reinvierta dependerá fundamentalmente de la posibilidad del pasaje a formas intensivas de producir. El mismo estudio referenciado muestra la imposibilidad económica de la inversión tecnológica más a mano como lo era la generación de praderas artificiales. Esta alternativa resulta inviable debido a que una hectárea de pradera artificial tiene un costo inicial igual a la hectárea de campo natural, y ello aunado al poder regulador que el precio de la tierra y la tasa de renta tienen sobre la rentabilidad del sector la hacen impensable (IE,1971). De aquí que las opciones de reinversión de toda la masa de excedentes estaba en rentabilidades mayores fuera del sector, o bien en el exterior financiando otros procesos productivos.

Otras explicaciones convencionales a la crisis del sector que se sostenían entonces, apuntaban causas igualmente exógenas al origen y evolución del proceso productivo.

¹¹ El trabajo aquí referenciado se realizó en el marco del viejo Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (1969), donde participaron todos los investigadores del Instituto.

La primera hace referencia al tamaño de los establecimientos y el tipo particular de tenencia de la tierra, mientras que la segunda responsabiliza a la irracionalidad terrateniente que sigue una lógica ajena al proceso capitalista siendo sus móviles de inversión varios factores extraeconómicos propios de las etapas precapitalistas. Estas interpretaciones se han sostenido en casi todos nuestros países, la primera tributaria de la óptica neoclásica, responsabiliza a las dotaciones iniciales y al sistema de propiedad anterior como los responsables del proceso económico. La solución, vendría por una intromisión política que cambie las condiciones de propiedad —por supuesto, no explican la relación de la necesidad política con el proceso económico—.

La segunda, refiere a aportaciones teóricas de pensadores como Weber, o quizás las elaboraciones posteriores del agente racional de Schumpeter. Sin embargo, como apunta el IE (1971), es claramente notoria la ineficiencia de estas construcciones para el caso concreto, ya que debido a los costos, la nueva tecnología no aplica en cuestiones de rentabilidad, teniendo en cuenta que la tasa general de ganancia atiende sólo a las condiciones generales de rentabilidad del país y no se determina por las condiciones externas. Para entender esto es menester recordar el papel regulador del precio de la tierra y la tasa de renta, y que ambos indicadores funcionan además como una barrera importante a la entrada de nuevas inversiones. Sin duda que los datos —por más que muy pobres— apuntan a reforzar la idea completamente racional del capitalista ganadero, quién encontró mejores opciones de rentabilidad en otros sectores, o bien en el exterior. Lo anterior puede corroborarse, *primero* con la rentabilidad industrial en los períodos 1916 hasta la gran depresión, y *luego*, a partir de 1935 con la recuperación y las políticas de protección industrial que llevaron a un auge incipiente de la industria hasta una salida masiva de capitales que tuvo lugar después de 1955.

Posteriormente a la gran depresión aparecieron, y conjuntamente con los cotos naturales del proceso de reinversión en el sector agropecuario, se dieron condiciones internacionales favorables para llevar a cabo un **proceso de sustitución de importaciones** de bienes finales. Las condiciones de arranque de la industria deben entenderse como las

condiciones de proporcionalidad que hablaba Marx (1971, II). Primero, deben existir condiciones de desarrollo de las fuerzas productivas que empujen al desarrollo industrial, lo que implica un excedente listo para realizar la inversión necesaria. Luego, deben darse condiciones de mercado potencial para dichos productos y condiciones ventajosas de competitividad externa, además de los requisitos técnicos del proceso de producción. En los últimos ubicamos **a)** un contingente de fuerza de trabajo disponible y con las calificación adecuada, además de un ejército industrial de reserva; **b)** los insumos necesarios que requiere el funcionamiento del nuevo proceso productivo; como así, **c)** la dotación de medios de producción acordes con el producto que se espera obtener y las exigencias de la competitividad.

En forma por demás esquemática diremos que: existía un contingente calificado de fuerza de trabajo debido al desarrollo de un sistema de educación gratuito y obligatorio implantado desde principio de siglo, pero además, la afluencia de una corriente migratoria importante de origen europeo que tuvo lugar en dos tandas (en tiempos de la primera guerra y posteriormente a la gran depresión). En cuanto a los insumos y los medios de producción se proveyeron desde el exterior con las dificultades conocidas que acarrió.

Aquí debemos señalar dos cuestiones. Una, los límites de dicha dependencia externa, ya que la posibilidad de importar depende de la corriente excedentaria derivada de las exportaciones de bienes primarios ya en franca decadencia. Y otra, los medios de producción a que se accede son aquellos de segunda mano —es decir, los considerados en vías de obsolescencia en la competencia internacional—. De lo anterior, se deduce un punto de partida en clara inferioridad de condiciones, por lo tanto, la brecha de rentabilidad externa con la interna debe ser absorbida por la protección estatal si se espera un desarrollo de estas industrias. Es entonces tarea del Estado crear las condiciones de rentabilidad, léase barreras a la entrada de productos competitivos y condiciones favorables para la inversión interna. En dichas condiciones podemos enumerar las que refiere a mantener una fuerza de trabajo a costos accesibles, pero a su vez, que representen una opción de consumo masivo para los productos que se substituyen. Para esto se incluyeron subsidios a los bienes básicos

del consumo obrero, se mantuvo un sistema de seguridad social muy avanzado —aunque excesivamente costoso—, y un nivel de absorción del sector público hipertrofiado que llevó a déficit constantes.¹² Sólo así se crearon las condiciones para una congelación de los salarios que permitió asegurar costos mínimos al sector naciente sin que ello resultara en una retracción de la demanda solvente.

1.5 Los cuellos de botella del modelo industrialista

Como vimos, cualquier proceso industrializador debe basarse en un mínimo desarrollo de las fuerzas productivas y transformar las condiciones de producción potencial que le dieron origen. Así, los recursos humanos se recalifican, se acumulan medios de producción, se aplican nuevas tecnologías y el mercado se amplía en dicho proceso y debido al mismo. Hay otras condiciones que presentan mayor rigidez, son éstas, la población que depende de su tasa de crecimiento, la explotación de los recursos naturales que en primera instancia tiene que ver con la existencia material de los mismos y, posteriormente, con los procesos de investigación que apunten a aumentar su disponibilidad y el nivel tecnológico que haga posible su incorporación. Resumiendo, las variables presentadas (que de alguna manera explican el desarrollo de las fuerzas productivas), presentan dos factores básicos: el monto real de recursos productivos del área, y fundamentalmente, la relación de subordinación con la que se articule el sector al mercado externo.

La producción industrial en los países subdesarrollados, y en especial los de América Latina, no han escapado a un doble carácter de su articulación industrial. Por un lado, la acumulación industrial ha dependido del sector competitivo a nivel externo, es decir, las exportaciones de bienes primarios, y como extensión, de los precios de sus

¹² Sólo a modo de ejemplo, para el año 1955 el Sector Público ascendía al 16.5% del PIB y las transferencias a la seguridad social se acercaban al 10%. Los funcionarios públicos representaban 20% de la ocupación total en 1955 y los pasivos cerca de 200 mil. Los datos pertenecen al trabajo de Carlos Quijano (1959), citado por el IE (1971:177).

productos en los mercados internacionales, cuyas condiciones de fijación le fueron ajenas y, casi siempre, adversas. Por otro, el encadenamiento insuficiente, discontinuo o inexistente entre un sector proveedor de insumos necesarios para la industria, a lo que le debemos sumar, la no menos importante, dependencia externa de los bienes de producción. Estos puntos citados dan lugar a otros problemas derivados que son puntos críticos en el feliz desenlace del proceso industrializador.

El primero tiene que ver con el dominio tecnológico, éste se elige de acuerdo al prorrato en el mercado mundial de la tecnología disponible dado la capacidad de compra o crédito con que disponga el país demandante. Sin embargo, los niveles técnicos se producen en base a criterios de eficiencia que maximizan las condiciones de los mercados desarrollados que, demás está decirlo, son muy otras que la de nuestros países.

Como consecuencia directa tenemos un segundo aspecto y es el problema de la escala para la que fueron ideadas las tecnologías o los medios de producción que se consiguen para llevar a cabo el proceso industrializador. Sin duda, estos “problemillas” tienen solución, claro está que mediante un aumento de los costos de producción y una ganancia esperada menor, dando así lugar a un nuevo límite: *la producción que resulta posible en términos físicos ya no lo es para las condiciones de rentabilidad capitalista.*

El anterior resulta un punto quizás más importante que la llamada capacidad real de acumulación (Valenzuela, 1990: capítulo VII) ya que no podemos decir que el nivel de exportaciones por sí sólo determine un límite a la acumulación industrial, aunque sí le estará fijando sus ritmos. Tenemos aquí los dos límites básicos, que ha tenido el proceso de industrialización uruguayo. Uno cuantitativo, dado que la acumulación depende del nivel de excedentes del sector dinámico, pero que a su vez “se exporta dicho dinamismo”, redundando en la elevación del coeficiente de importaciones de insumos y bienes de capital, lo que frenará la retroalimentación de la inversión. Otro cualitativo, en cuanto existe una barrera a la expansión del complejo industrial hacia nuevos sectores, dado que dicha expansión implicaría un aumento en la demanda interna que la haga necesaria. Por esta

desproporcionalidad, no aplican las políticas keynesianas de expansión, dado que cualquier estímulo en la demanda o redistribución progresiva llevaría inmediatamente a problemas de balanza de pago. Son archiconocidas las consecuencias que éstas tienen en las importaciones globales de la economía, además de las necesarias para implantar el nuevo sector industrial (medios de producción, insumos, combustibles, etc.).

Completa el análisis una mínima referencia al nivel microeconómico, cuestión que se deriva de las condiciones enumeradas que están en la base del estancamiento productivo. ¿A dónde va el excedente generado en los sectores dinámicos? Si como dijimos las condiciones de rentabilidad en la ganadería extensiva se habían deteriorado fuertemente a partir de la gran depresión, si a mediados de los cincuenta la industria de sustitución entra en una era de reproducción simple (IE, 1971), y en general, la economía no presenta sectores atractivos, si usamos el supuesto de economía cerrada deberíamos hablar de una ganancia marginal nula. Sin embargo, será el mercado mundial el que absorba, ahora bajo una nueva modalidad, el flujo de excedentes del país. Esto impacta fuertemente la balanza de pagos y se comienza a gestar un proceso inflacionario nuevo en la historia reciente del país. Este mecanismo inflacionario es el instrumento con el cuál los diferentes sectores capitalistas buscan un reacomodo en la repartición de las menguadas ganancias, y a partir del efecto regresivo que éste tiene en el valor de la fuerza de trabajo, se bajan los costos que permiten restaurar la rentabilidad perdida.

1.6 Conclusiones preliminares

Con la sola intención de ordenar algunas de las conclusiones del trabajo y extenderla en **forma tentativa** hacia la realidad más contemporánea:

a) La crisis capitalista del país lleva casi 50 años y aún hoy no se avizoran salidas claras hacia un crecimiento sostenido. El crecimiento del PIB, si seguimos las series largas desde

1955 hasta 2003, incluso subdividiéndolo por períodos analíticamente interesantes, este crece entre el 1.2 y el 1.9%, cuando la población lo hace apenas a un 1.2%.

b) El proceso de envejecimiento de la población y su tamaño son obstáculos importantes a cualquier forma de dinamismo. La edad media de la población oscila en los 33 años, y cerca de un tercio de la misma son pasivos. Esto ha tenido un impacto en el sistema de seguridad social, base de las condiciones de vida anteriores, muy grave. El sistema de retribución a jubilados se sacó fuera del ámbito público (por lo menos en parte) a mediados de los 90, aunque quizás no se tomaron los recaudos para que el nuevo sistema no persiga sólo un objetivo de corto plazo —aumentar la rentabilidad del sector privado que tendrá en sus manos el ahorro de los trabajadores—. No sería un arrebato de pesimismo esperar que este sistema engendre contradicciones importantes (tal es el caso de la “experiencia molde” chilena) y alentada por la recurrencia del gobierno a utilizar (de forma forzada) dichos fondos para encubrir sus problemas de financiamiento.

c) Las causas de la crisis tienen que ver con las diferentes modalidades de desarrollos que se implementaron y los límites que cada una desarrolló en su seno. Por lo tanto, el proceso de industrialización sustitutiva y su ocaso marcó la frontera donde comienza el estancamiento productivo. De aquí, fácilmente podemos descartar las simplificaciones convencionales que apuntan a responsabilizar los errores de políticas, manejando para ello variables que se encuentran subordinadas al conjunto de la acumulación y dándoles un *status* de autonomía que no les corresponde.

d) Fue nuestra intención referenciar el bajo nivel de rentabilidad con que operaron los sectores punta, el sector ganadero (1876-1930 auge) y el sector de industrialización protegida (1935-1955 auge). Empero, puede extraerse que el excedente ganadero siempre fue importante, pero los límites a la reinversión referenciados fueron razones para no generar nuevos sectores rentables y retroalimentar el proceso. La industria por su parte, usufructuó básicamente las prerrogativas de la protección, siendo incapaz de generar las condiciones de expansión necesarias para su auto sostenimiento como polo atractivo. En el

caso de la ganadería extensiva, se vio beneficiada por coyunturas internacionales favorables (términos de intercambio) y también así la industria. Un viejo profesor de historia decía alguna vez que el país tuvo tres grandes golpes de suerte (específicamente tres loterías decía el maestro), son estas la primera y segunda guerra mundial y el posterior conflicto bélico de Corea. La ganadería, como vimos, tenía límites más fuertes en cuanto a aumentar las condiciones de rentabilidad, por un lado, el bajo componente de mano de obra (2,8 personas cada 1.000 há.) y por otro, el precio de la tierra y la tasa de renta en condiciones de una apropiación inicial casi íntegra. La posibilidad de aumentar la productividad vía praderas naturales, era igual de onerosa que el precio de las nuevas tierras; sin mencionar que no está claro el efecto perverso o no que resultaría en la tasa de ganancia —ya que no sabemos qué tanto por encima elevaría la productividad con respecto al gran aumento necesario de la composición orgánica— (IE, 1971).

e) El período llamado consensualmente “neoliberal” que comienza con el gobierno de facto (nosotros lo fecharemos en la segunda mitad de 1974) y que tomaremos como un “ensayo de laboratorio” se orientó a recomponer la rentabilidad capitalista (y lo diferenciaremos claramente del neoliberalismo propio del Consenso de Washington de la segunda mitad de los ochenta). Para ello, dos indicadores determinantes, la caída en los salarios reales (pasó de 100 a comienzos de los 70 a 53% en 1984) y una protección llevada a cabo en las industrias no tradicionales (básicamente 1976-78). En especial en los años 1977-78 la inversión acumulada llegó a crecer al 20.6%, cuestión que habla de una recuperación. Sin embargo, esta situación es totalmente coyuntural, ya que a fines de los 70 comienza nuevamente un retroceso productivo que termina en la crisis de deuda de 1982. La época posterior, basada en una devaluación de activos de gran magnitud posibilitará una nueva recuperación (en los primeros ocho años de los noventa).

f) La acumulación improductiva ha tenido un auge desmedido en los últimos 25 años. Primero, fue la especulación en la industria inmobiliaria —que por lo menos arrastró en algún año a la industria de la construcción, básicamente en Punta del Este— y posteriormente a las esferas de comercialización vinculadas al comercio exterior. Pero sin

duda, el desarrollo de la plaza financiera regional resulta la vedette de la acumulación improductiva y tendrá su ocaso a partir de la caída de la economía Argentina hacia 2002.

Parte A/ 2. Fases de la economía mundial. La región y las reformas económicas de los 80 y 90

2.1 Introducción

Sería un error imperdonable analizar el desarrollo económico de un país como Uruguay descontextualizado de la situación económica mundial y en especial de las condiciones regionales. Sin duda, por sus características geográficas y poblacionales el país es tremendamente sensible a las dos grandes economías que lo abrazan literalmente en lo geográfico, Argentina y Brasil. Por otra parte, los países de América Latina en su conjunto como partes interactuantes y subordinados a la realidad capitalista mundial, y especialmente luego de la gran depresión a la economía de EUA, sufren las consecuencias de una reestructuración capitalista que se gestara en el núcleo capitalista desarrollado. Si bien no trataremos a profundidad el contexto internacional, debemos sí tenerlo como un a priori determinante.

Veremos primero las fases que se reconocen en la economía mundial (2.2). Partiremos de una periodización reconocida de Maddison y en base a ella analizaremos el lugar del país en la misma. En particular nos interesa los dos últimos períodos, el llamado “edad de oro” (1950-73) y el posterior a 1973 (“de objetivos difusos”). Ambos períodos no corresponden a la historia económica del país, por un lado, el mismo no tuvo edad de oro y, propondremos una periodización posterior a 1973 que permitirá distinguir dos grandes períodos y fases diferentes en los mismos.

Luego, dejaremos un pantallazo de los principales elementos que signaron las décadas de los ochenta y noventa, en particular las llamadas Reformas Económicas (2.3). Es en los ochenta y noventa cuando se generalizan dichas reformas en América Latina (a pesar de tiempos distintos y profundidad de las mismas) produciendo cambios estructurales e institucionales importantes que nos interesa puntualizar (2.4). Es necesario una

evaluación somera de los cambios más drásticos de este período que interpelan incluso algunos tópicos de la misma teoría económica (2.5). En otro orden, los datos empíricos más importantes de la economía: crecimiento y estabilidad del mismo, pobreza y vulnerabilidad social (2.6). Por último, dejaremos unas conclusiones (2.7) que nos ordenen estos grandes temas o problemas que mucho nos unen a los países latinoamericanos y que hasta los mismos organismos proponentes de dichas reformas rescatan como “costos no deseados de las mismas”.

2.2 Fases de la Economía Mundial

Para describir la historia económica de mediano plazo, y más de un país pequeño y vulnerable como Uruguay, es menester tener una referencia del mercado mundial. Maddison (1980:120-21) ha caracterizado la economía mundial en el período 1820-1980 en cuatro fases distinguibles. Los criterios que priman para tal periodización son los siguientes: política de precios y empleo, sistema internacional de pagos, mercado laboral, libertad de comercio internacional y movilidad de factores.

En particular el crecimiento y la evolución de las exportaciones signó los ciclos que se detalla.

Tabla 2.1. Tasa de crecimiento de las diferentes fases de desarrollo según Maddison
(promedio aritmético de las tasas anuales de crecimiento de diferentes países)

Período	PBI	PBI per cápita	Volumen de las exportaciones
I. 1820-1870	2.2	1.0	4.0
II. 1870-1913	2.5	1.4	3.9
III. 1913-1950	2.0	1.2	1.0
IV. 1950-1973	4.9	3.8	8.6
V. 1973-1989	2.6	2.1	4.7

Fuente: Bértola, 1997:4 en base a Maddison, 4.9:118.

La caracterización de Maddison es la siguiente:

Tabla 2.2 Características de las diferentes fases de la economía mundial, 1820-1980

Vigencia y nominación de la fase	Políticas de precio y empleo	Sistema internacional de pagos	Mercado Laboral	Libertad de comercio internacional	Movilidad internacional de factores
1820-1913 "Liberal"	Sin políticas	Patrón oro y tipo de cambio fijo con efecto deflacionario afirmado por flexibilidad salarial	Sindicatos débiles y flexibilidad a la baja de los salarios	Muy libre con tarifas aduaneras crecientes en la segunda mitad	Prácticamente completa libertad de movimiento
1913-1950 "Beggar your neighbour"	Estabilidad de precios y tipos de cambio con aceptación de alta desocupación	Restablecimiento nostálgico del patrón oro, colapso del sistema e introducción de tipos de cambios móviles	Respaldo gubernamental a la flexibilidad a la baja de los salarios y creciente conflicto social	Crecientes barreras aduaneras y bilateralismo	Severos controles al capital y al trabajo
1950-1973 "Edad de Oro"	Prioridad al pleno empleo	Tipo de cambio fijo (no rígido), basado en el dólar y con sistema internacional de créditos	Sindicatos fuertes sin flexibilidad salarial a la baja	Fuerte movimiento al libre comercio y uniones aduaneras	Gradual y sustancial liberalización de los controles al capital y al trabajo
1973-en adelante "Objetivos difusos"	Prioridad en la estabilidad de precios	Colapso del sistema con tipo de cambio flotante y área creciente de estabilidad en el SME	Debilitamiento sindical	Mantenimiento de libre comercio	Mantenimiento de la libertad del capital y restricciones de la del trabajo

Fuente: Bértola, 1997:4 a partir de Maddison, A., 1980; Cuadro 4.11:120

A nosotros en particular nos interesarán los últimos dos períodos que se detallan. El primero, 1950-1973 que en el mundo se le conoce como "Edad de Oro", y que en nuestro país, básicamente coincide con la decadencia de un proceso de sustitución de importaciones basado en un patrón de acumulación primario-exportador. Y, el segundo, período llamado

de “Objetivos Difusos” que tipificará en Uruguay dos grandes etapas: a) la que llamaremos el ensayo puro de estabilidad y apertura con miras a pasar a una fase de exportación más intensiva en capital y, b) la más vulgarmente conocida como “modelo neoliberal” que tiene lugar a la salida de la crisis de deuda y la apertura democrática.

Se corresponden a su vez ciclos de alza en cuanto a la producción industrial en países desarrollados: Reino Unido 1948-73 (3.2%), EUA (4.7%), Alemania (9.1%), Francia (6.1%), Italia (7.9%), Suecia (4.7%) (Van Duijn, 1983).

En América Latina, y en especial en los países grandes (Brasil y México) efectivamente se da una época de oro. Entre los 50 y 70, tal vez Brasil estirado hasta la década de los ochenta.

2.3 Las Reformas Económicas de los ochenta y noventa

Sin duda la coreografía de los 80 y 90 la constituyen las llamadas reformas económicas emanadas de lo que Williamson llamó *Washington Consensus*. Estas reformas¹ tenían un objetivo implícito que era el operacionalizar una serie de estrategias del capital² para la restauración de la tasa de ganancia en un capitalismo que trastabillaba desde fines de los 60, y a partir de la mitad de los 70 comenzaba a exportar la crisis a los países latinoamericanos. Otro objetivo explícito, y el que evaluaremos aquí en particular, es el de devolver el crecimiento económico y la estabilidad de precios a los países para erradicar la pobreza y reforzar la “governabilidad”. Este objetivo fue el que articuló el discurso dominante en las largas dos décadas pasadas y que logró convocar las voluntades de

¹ El paquete integral de reformas, siguiendo a Valenzuela (1991), es lo que podemos nombrar como “modelo neoliberal”, el que constituye la instrumentación del proyecto político de clase de la última fase de globalización (comenzada post-Bretton Woods) hegemonizada por la fracción financiera del capital. Las reformas aparecen instrumentadas con políticas económicas de corte neoclásico nada novedosas, sin embargo, lo que sí resulta *sui generis* es el particular vínculo entre ellas para obtener el resultado deseado (cuya articulación es ahora transnacional). Este modelo tampoco constituye *stricto sensu* un patrón de acumulación sino más bien “una deformación” de lo que se catalogaba como patrón secundario-exportador (Valenzuela, 1990).

² Estas estrategias son *archi* conocidas y fueron puntualizadas por Marx en el libro III de *El Capital*.

nuestros gobiernos tras la promesa de abordar la barca del primer mundo y navegar en las aguas de la globalización.

**Tabla 2.3 Más de 20 años de Reformas Económicas
(Consenso de Washington)**

Primera Generación	Segunda Generación
✓ Disciplina fiscal	✓ Reformas legales/políticas
✓ Focalización del gasto público	✓ Instituciones regulatorias
✓ Reforma tributaria	✓ Corrupción
✓ Liberalización financiera	✓ Flexibilidad del mercado trabajo
✓ Tipos de cambio unificados y competitivos	✓ Acuerdos OMC
✓ Liberalización del comercio	✓ Códigos y estándares financieros
✓ Apertura a la inversión extranjera	✓ Apertura “prudente” de mercados de capitales
✓ Privatización	✓ Regímenes no intermedios de tipo de cambios
✓ Desregulación	✓ Redes de seguridad social
✓ Derechos de propiedad	✓ Disminución de la pobreza

A más de 20 años de dichas reformas podemos afirmar que el fracaso³ ha sido estrepitoso, tanto que las mismas instituciones (i.e. FMI⁴, BM) que las propusieron comienza a reconocerlo públicamente. Los saldos de dichas reformas podrían sintetizarse, muy esquemáticamente, en cuatro ítems:

- cambio estructural sin precedentes y en tiempos acotados;
- poco dinamismo e inestabilidad del crecimiento económico, desigualdad y pobreza;

³ Cuando hablamos de fracaso estamos evaluando lo que explícitamente se proponía (el mismo Williamson y Kuczynski, 2003, las han catalogado de “desilusionantes”). Si ponemos el énfasis en los objetivos implícitos, tal vez, podamos rescatar cierto éxito relativo en la recomposición de la tasa de ganancia aunque nada halagüeñas si tenemos un horizonte de largo plazo (Moseley, 1999).

⁴ Los mismos organismos multilaterales sufrieron transformaciones que los convierte en obsoletos para los fines que se instrumentaron. El FMI, creado (por el acuerdo de Bretton Woods) para vigilar y defender el orden monetario se convierte con la potenciación de los flujos financieros (y la desaparición del BW) en una agenda gestora de crisis y garante de la disciplina de los países endeudados (Martner, 2002). Apuntemos que a través de su “condicionalidad” interviene en los reordenamientos estructurales, y por extensión, en los procesos políticos más íntimos de los países.

- puso en cuestión algunos tópicos de la teoría económica neoclásica;
- destruyó pactos de dominación, regímenes políticos y sistema de partidos en varios países latinoamericanos.

El primero de los puntos es crucial para el futuro de las economías latinoamericanas en la medida que implicó: un relacionamiento sectorial y un vínculo externo igualmente diferente, cambios en la propiedad de los principales recursos, retroceso del papel económico del Estado y a su vez su posibilidad de acción efectiva para direccionar el desarrollo (debido a desregulaciones, privatizaciones y disminuciones del gasto y la inversión pública), la expansión de los espacios propios de la acumulación privada nacional y extranjera.

Más allá de la profundidad de los cambios estructurales operados, éstos no resultaron para hacer olvidar los problemas ancestrales de nuestras economías, léase: la tendencia al desequilibrio estructural, la vocación importadora, los *déficit* fiscales y el sobreendeudamiento externo. Los viejos traumas de la acumulación dependiente estuvieron muy presentes en la última etapa globalizadora aunque ahora de la mano de otros actores económicos. De todos modos, se trastoca la inserción externa de los países y los grupos que encarnan la nueva hegemonía.

Hoy dibujan la inserción internacional de América Latina tres modelos bien diferenciados:

- ✓ el correspondiente a México y otros países del Caribe con una integración vertical con EUA basado en la exportación de bienes manufacturados de media y alta composición técnica;
- ✓ el modelo más sudamericano (i.e. Colombia, Chile y Argentina) de producción y comercialización de *commodities* derivados de los recursos naturales, con mayor

intercambio intraregional y menos concentración de los destinos de sus exportaciones;

- ✓ y el patrón más típico de los otros países del Caribe, con fuerte inserción en los servicios en general (i.e. turismo y transporte) y financieros en particular (CEPAL, 2002).

El modelo mexicano se ha convertido en el más referenciado por una supuesta aplicación exitosa de las reformas económicas ya sea por su “ritmo” como “secuencia” de aplicación, por haber convertido al país en el principal exportador de América Latina (duplicando sus homólogas brasileñas) y además por la composición técnica de las mismas (CEPAL, 2002a). En el aspecto del componente técnico (según el programa CAN de evaluación de la competitividad de CEPAL) es México también el que se encuentra produciendo bienes de mayor composición técnica lo que lo situaría mejor para la competencia internacional futura. Sin embargo, la integración vertical con EUA cuestiona de alguna manera la autonomía de su ser nacional lo que se ha reflejado en indicadores económicos que muestran gran dependencia externa respecto al vecino del norte.

En segundo lugar, el crecimiento económico tuvo una dinámica muy inferior después de los ochenta (Graf./2.1 en Anexo Estadístico A/2). Incluso, este fue mayormente concentrado y generó desigualdad y pobreza en la mayoría de los países latinoamericanos (Graf./2.8 y 2.9 en Anexo Estadístico A/2). Si bien la desigualdad y la pobreza han sido características inherentes al subdesarrollo latinoamericano (largamente referenciado en la bibliografía económica), se exagera sensiblemente dicha connotación a partir de que se generalizan las reformas económicas en las décadas del ochenta y noventa.

2.4 Las mutaciones económicas e institucionales

Sin salirnos de la lógica económica apuntemos algunos cambios políticos que a nuestro juicio son corolario de las mismas reformas. En particular, fueron las llamadas reformas de primera generación (*grosso modo* las efectivamente completadas en la región)

las que operaron el cambio estructural más importante y constituyeron los pre-requisitos para el funcionamiento del “nuevo orden mundial”.

- Los cambios en la propiedad de los recursos fundamentales que pasaron muchas veces de la órbita pública a la privada, o de la privada nacional a la privada transnacional, generaron un poder patrimonial que dejó su sello en los nuevos pactos (o hegemonías) de dominación que se articulan en los noventa.
- La estructura tributaria regresiva, donde se priorizó ampliar la base de captación de los impuestos (potenciando los indirectos sobre los directos), generó estímulos a una clase rentista que en condiciones de expectativas no halagüeñas prefirió la especulación a la producción. Por otra parte, se potenció la desigualdad al cargar sobre las espaldas de los grupos sociales más débiles (aquellos que destinan el total o más de sus ingresos a efectos de consumo reproductivo familiar) el grueso del financiamiento estatal.
- La desregulación económica y la apertura externa indiscriminada pusieron en franca desventaja a los capitales nacionales respecto a los foráneos alentando la desaparición de vastos sectores económicos nacidos en la etapa de industrialización sustitutiva anterior. Lejos de incentivarse el cambio técnico y la mejora de la competitividad de las empresas nacionales, éstas se corrieron a los ámbitos comerciales y financieros (improductivos) dejando grandes espacios vacíos ó a la disposición de la acumulación transnacional.
- La llamada “disciplina fiscal” no hizo otra cosa que incrementar la deuda pública en la mayoría de los países y generar problemas de deuda (externa e interna) en varios de ellos (México, Brasil, Argentina y Uruguay son ejemplos paradigmáticos), a la vez que transfería valor hacia los sectores improductivos (en especial los financieros) que le darían forma a la nueva hegemonía.
- Por su parte, la liberalización financiera propició el aumento de la circulación y la velocidad de rotación del capital buscando con ello acortar los tiempos de producción de plusvalor, abaratar los costos y mejorar la oportunidad del financiamiento, pero en

contrapartida, produjo fuerte inestabilidad en los flujos de inversión y una lógica cortoplacista contrapuesta al período de maduración de dicha inversión en los circuitos productivos (Graf./2.5, 2.6 y 2.7 en Anexo estadístico A/2).

- Los tipos de cambio constituyeron el ancla inflacionaria por excelencia y sufrieron fuertes procesos de apreciación con lo que desarticulaban también los espacios nacionales de acumulación en mérito de los productos extra-regionales.⁵
- El otro punto álgido se funda en la relación del financiamiento externo proveniente de los organismos multilaterales, con la política económica y la llamada “condicionalidad estructural”. Aquí se articuló un círculo perverso de pro-ciclicidad⁶ donde convergieron las políticas pro-cíclicas de los organismos multilaterales, con políticas igualmente pro-cíclicas de los países y las mutaciones estructurales que aparecían como requisitos (condicionalidad) para el endeudamiento (muchas veces alentadas en los peores momentos de los ciclos económicos) (Martner, 2002).
- Por último, los países que avanzaron en las reformas de segunda generación (pensadas para la “governabilidad del nuevo orden”) vieron a su vez reforzada su vulnerabilidad. Los acuerdos internacionales de comercio o la pretendida autonomía de los bancos centrales (incluso llevadas al *status* de ley) y/o los estándares financieros internacionales a pesar de la extensa e intrincada normativa resultaron inocuos para la protección efectiva de los intereses nacionales. Se avanzó muy poco en la lucha contra la corrupción, en el desarrollo de redes sociales y menos en metas de reducción de la pobreza,⁷ o en la apertura “prudente” de la cuenta capital (es decir se tomaron pocos

⁵ Gustavo Melazzi (2003:10) ha afirmado atinadamente que “el verdadero ‘ancla’ que coloca el actual modelo neoliberal es el salarial”. Esto cobra relevancia en la medida que todos estos modelos de atraso cambiario explotan en procesos inflacionarios que posibilitan fuertes transferencias de ingresos desde los sectores populares hacia los que constituyen la hegemonía (sistema financiero y sector externo).

⁶ La pro-ciclicidad implica actuar en la misma dirección del ciclo económico, es decir, en momentos de euforia se alienta a que los agentes económicos exageren esa conducta, mientras que en momentos de depresión se toman también decisiones de restricción económica. Contrariamente a lo que había sido en ese sentido la visión keynesiana clásica de adelantarse al ciclo económico permitiendo mediante herramientas de política atenuar las euforias como las depresiones de los agentes.

⁷ Según el último informe sobre desarrollo social de CEPAL (www.eclac.cl) los únicos dos países que cumplieron con las metas de pobreza estipuladas por los organismos internacionales han sido Chile y República Dominicana.

recaudos ante la inestabilidad de los flujos financieros), o en la profesionalización de la gestión pública y su evaluación por resultados.⁸ Sí prosperó la flexibilización laboral y se desactivaron los mecanismos de protección social a trabajadores, potenciando la vulnerabilidad social de que hablábamos.

2.5 Interpelaciones a la teoría y a la acción

Uno de los mitos popularmente recurrentes es la dificultad de instrumentar cambios drásticos y en tiempos relativamente breves. Sin embargo, la experiencia latinoamericana de implementación de las reformas analizadas tira por tierra dicho mito, se dieron profundos cambios en los sectores económicos y en las instituciones políticas de nuestros países y en tiempos acotados, quizás el ejemplo más relevante lo refiere el caso argentino.

La teoría neoclásica que ha sostenido la “coherencia discursiva” de las reformas económicas se basa en el mito original de la “mano invisible” del mercado como el ámbito por excelencia para la eficiencia de las decisiones económicas de los agentes en contrapartida a las rigideces que la intervención estatal le endilga a los procesos económicos. Por otro lado, el cambio técnico es el fundamento del desarrollo y se genera en el mundo rico constituyéndose en un bien público imposible de ocultar que se socializa indefectiblemente y que los países pobres adoptan exógenamente a través del intercambio internacional de mercancías y servicios. Se regresaba así a los planteos *etapistas* de la teoría tradicional del crecimiento y desarrollo (National Bureau of Economic Research, 1949; United Nations, 1951; Clark, 1951; Frankel, 1952; Rostow, 1953; Lewis, 1955),

⁸ Chile es quizá la experiencia latinoamericana que pudo separarse de la influencia directa de los organismos multilaterales de crédito (más allá de que hubiera tomado decisiones no necesariamente contrapuestas, pero si fueron autónomas). Avanzó en la regulación del sistema financiero, en la protección (vía encajes) respecto a los flujos externos de capital, mantuvo una política anticíclica (contrapuesta sí a la propagandea internacionalmente) y dio pasos hacia la evaluación por resultados de la gestión pública cuestión que permitió una mejora evidente (en la gestión de los choques externos). Uruguay ha sido en este sentido el anti-ejemplo ya que la gestión (regulación) estatal ha sido deficitaria (se evidenció en la crisis financiera) y la evaluación de los resultados inexistente (el mismo jefe de asesores macroeconómicos que fue sorprendido por la crisis primero cambiaria y luego financiero-bancaria más grande y anunciada de la historia hoy es premiado con la Cartera de Economía).

identificando el crecimiento con la libertad de mercado, atándolo a las exportaciones como vínculo al desarrollo, y por ende, a la mejora de la desigualdad y el ataque a la pobreza.

Podemos ver sí que las exportaciones aparecen creciendo por encima del producto, característica propia de esta última fase de globalización posterior a los ochenta (Graf./2.5 en Anexo estadístico A/2). Sin embargo, la asociación crecimiento exportaciones, misma que era muy positiva en los períodos anteriores a esta década, se vuelve débil durante la misma y especialmente débil a partir de los noventa. Si tradicionalmente, y en especial en el período de operación de las reformas económicas, se creía que potenciar las exportaciones sería la “manija” más adecuada para el crecimiento y se proponía una inserción donde se ubicara nuevamente el eje dinámico en el sector externo, la realidad se ha encargado de contradecirlo durante los últimos 20 años.

Efectivamente, si la eficiencia económica la midiéramos con la dinámica del crecimiento, la estabilidad del mismo o bien con la productividad de los factores (como lo hace de hecho la teoría económica neoclásica), la prueba empírica es contundente en su contra⁹ (Graf./2.1, 2.2, 2.3 y 2.4 y tabla 2.4 pp.ss.). Además, si algo no podría tampoco esgrimirse (como se hace erróneamente y muchas veces de forma interesada por la tecnocracia política) es que los mercados operaron con demasiadas regulaciones o bien imperfecciones sustentadas por excesivas acciones estatales. Si comparáramos a su vez el período de reformas con lo que fue el período anterior a las mismas, el grado de apertura de las economías (peso del comercio exterior con respecto al producto) es radicalmente mayor, pero en contrapartida, el cambio técnico se ha concentrado extremadamente en pocos sectores vinculados al comercio internacional y al capital extranjero con casi nula derrama en el proceso económico interno.

La potenciación del producto industrial de exportación que otrora se identificara con la fase siguiente en la etapa de desarrollo latinoamericano no ha arrojado resultados

⁹ La norma en este sentido es la ineficiencia en la utilización de los recursos, en especial el trabajo. Contradiciendo una vez más a la teoría neoclásica se combina crecimiento con redefinición del valor de la fuerza de trabajo a niveles de sobre-explotación y aumento del desempleo y precariedad del mismo (Graf./2.14, 2.17 y 2.18 en Anexo estadístico A/2).

alentadores. Incluso en el caso paradigmático de México, mismo que ha transformado su exportación a una base manufacturera, ésta se ha limitado a un proceso de maquila y semi-maquilación con muy bajo acople al resto de la economía y manteniendo a ésta de rehén de las condiciones macroeconómicas que permiten su relativo éxito (Delgado y Mañán, 2003).¹⁰

Lo mismo podríamos decir sobre el vínculo que mantiene el crecimiento económico con dos variables correlacionadas linealmente entre sí como lo son el empleo y la pobreza. El crecimiento no ha abatido el desempleo, sino lo contrario y los problemas de desigualdad y pobreza han crecido. Como vimos en el apartado anterior, incluso en la década de los noventa, misma que mantuvo una dinámica de crecimiento durante siete de estos años, el empleo siguió una lógica ascendente mientras que la desigualdad y la pobreza se extremaron (Graf./2.14, 2.8 y 2.9 en Anexo Estadístico A/2).

Por su parte, también era un objetivo explícito de las reformas la estabilidad de precios para atraer inversión externa y retroalimentar el crecimiento y con ello abatir la pobreza. Este discurso supo conjurar adeptos en la década de los ochenta, ya que buscaba quebrar los procesos inflacionarios que por aquél entonces diezaban los ingresos de los latinoamericanos. Empero, el remedio generó dolencias más profundas y duraderas que la misma enfermedad,¹¹ los procesos de atraso cambiario que acompañaron en gran medida a los modelos neoliberales terminaron en fuertes crisis de una violencia inusitada con

¹⁰ En el trabajo citado hemos abundado en una crítica a CEPAL (2002a) relativizando las bondades del modelo mexicano y su aparente posición de privilegio en la competencia global. En artículo anterior (Delgado y Mañán, 2000) habíamos desglosado la dialéctica perversa entre la forma de inserción internacional y la esfera doméstica de la acumulación (con las consecuencias para la población). La reciente incursión de China en la competencia internacional (esgrimiendo el mismo argumento de la oferta de mano de obra barata, pero ahora acompañado con un mercado potencial de grandes dimensiones) y su impacto en la economía mexicana nos estaría dando la razón sobre la fragilidad de dicho modelo de inserción.

¹¹ Los procesos de atraso cambiario combinados con la apertura externa indiscriminada e irrestricta terminaron con sectores enteros de la actividad económica, potenciando el desempleo y presionando a la baja los salarios, a la vez, que terminaron también en sendas crisis devaluatorias e inflacionarias. Como lo apuntan los manuales de introducción a la macroeconomía (i.e. Dornbusch et. al.) *hay tres cosas que no se deben hacer*: abrir abruptamente una economía, mantener atrasos cambiarios por tiempos prolongados y sufrir choques externos sin tomar recaudos. Es catastrófico para las economías que las tres cosas pasen a la vez, las experiencias de Uruguay y Argentina son sólo dos ejemplos recientes al respecto.

impactos más agudos que los mismos procesos hiperinflacionarios anteriores (Mañán, 1999).

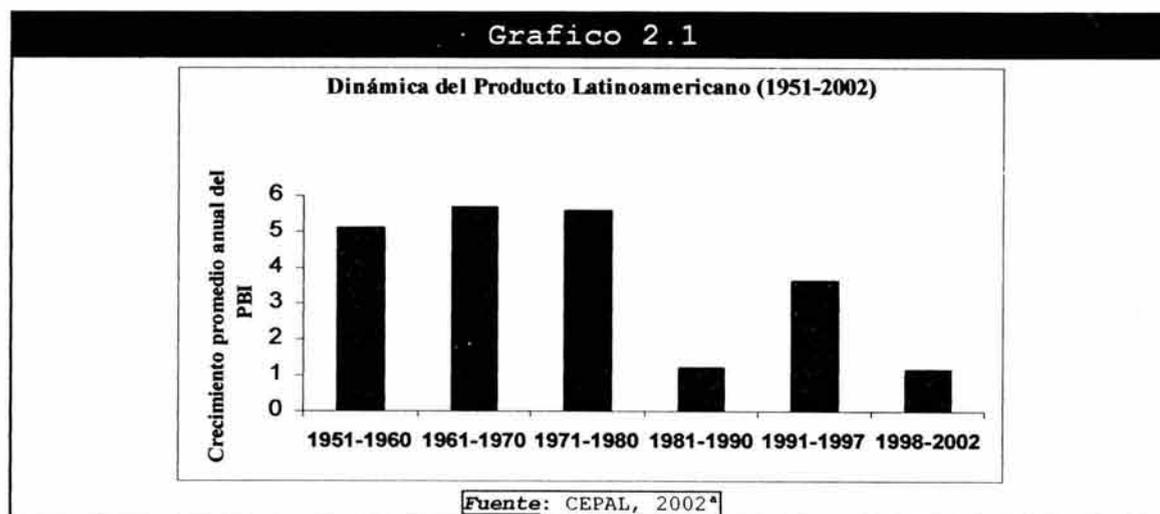
La dinámica de los precios en este último período presenta varios puntos aún no resueltos para la misma teoría neoclásica e incluso para las vertientes keynesianas más radicales. Es cierto, que los programas de choque estabilizador tuvieron resultados alentadores en terminar con los procesos inflacionarios, si bien no está tan claro qué parte del éxito tiene que ver con los procesos recesivos endógenos que le imprimieron a nuestras economías dichos planes, o bien, a una dinámica deflacionaria internacional acentuada. La controversia está vigente, de todos modos dicha estabilidad de precios fue muy dependiente de la vulnerabilidad de los flujos financieros internacionales que, por otra parte, no llegaron en la medida esperada y en mucha menor cuantía en términos comparativos a los que se refugiaron en los países centrales. Obviamente, mientras duraron las ganancias especulativas de los flujos internacionales, se generaron procesos de atraso cambiario en la gran mayoría de los países y alentaron “*fantasías macroeconómicas*” (Lavagna, 2003) que permitieron un crecimiento fugaz y demoraron cambios estructurales hasta hoy pendientes, mientras que destruyeron sectores enteros que antes habían explicado gran parte de la euforia económica del período de sustitución de importaciones.

Por último, pero no por ello menos importante, reaparece de forma otra vez inquisidora de la autonomía y el futuro de nuestros países los problemas de deuda (solventía) que estuvieron al principio de la oleada de reformas aquí discutidas. Todos los países han aumentado su deuda externa (Chile es la excepción que confirma la regla) y claramente aparecen con una disponibilidad de activos muy disminuida a la hora de enfrentarla. La disciplina fiscal significó potenciar el gasto, aunque ahora más improductivo, disminuyendo la inversión de reactivación y aumentando los costos de funcionamiento para el conjunto productivo. Las reformas tributarias recaudaron menos y su lógica se opuso al crecimiento económico. Los flujos financieros positivos se volvieron deudas ante promesas de ganancias cortoplacistas en otros rincones de la aldea global. Las privatizaciones volvieron a los países más pobres y vulnerables, las desregulaciones les quitó herramientas fundamentales para emprender un desarrollo autónomo. Los derechos de

propiedad, lejos de proteger los conocimientos generados o los saberes tradicionales de nuestra cultura, permitió patentarla y comercializarla por aquellos (los grandes inversores de los países centrales) que tenían disponibilidad para comprar dichas patentes.

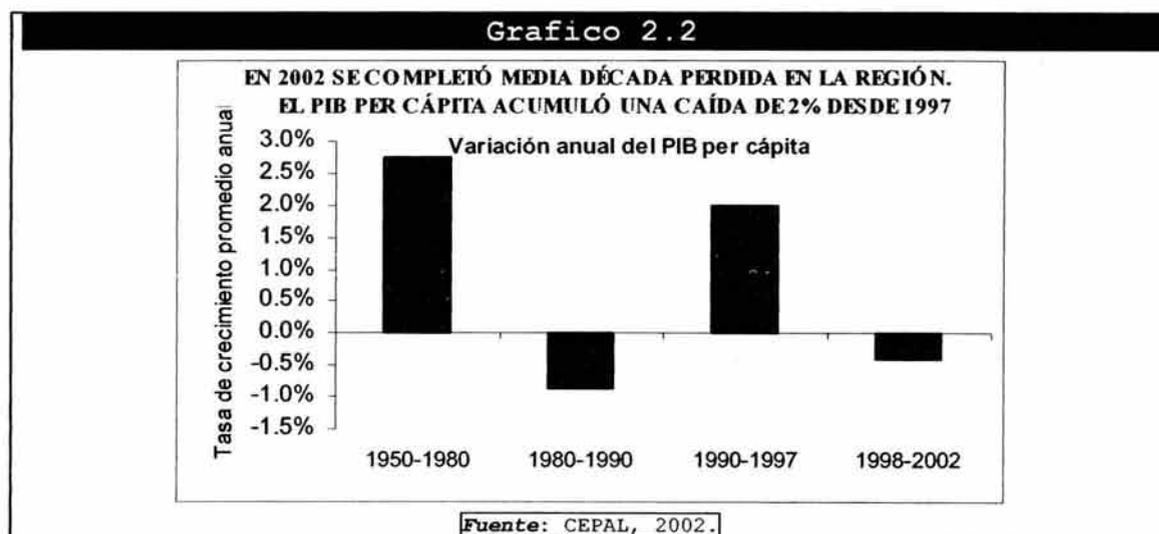
2.6 Uruguay y la región: crecimiento inestable, desigualdad y pobreza

Uruguay es de los países de América Latina que ha acusado un crecimiento económico de largo plazo menos dinámico. Presentemos aquí la dinámica del producto para un conjunto de 19 países latinoamericanos (CEPAL 2002a) y donde podemos apreciar la gran dinámica del producto regional en el período que va desde 1950 al 80. Si bien estos datos que representan el promedio de la dinámica económica latinoamericana están muy influidos por el excepcional desempeño de los gigantes (Brasil y México) en el proceso que se conoce como “desarrollo hacia adentro”, de todos modos, estamos ante un período muy alentador para la región.



Al período de euforia le sucederá la depresión, ya en los ochenta comienzan años duros para la región. Como lo ha resaltado CEPAL la década de los ochenta fue una “década perdida” para los países latinoamericanos, aquí su crecimiento fue inferior a la dinámica poblacional lo que constituyó un fuerte retroceso en términos de producto por habitante.¹² La preocupación recurrente en la década fue la deuda externa y la inflación, aquí la mayoría de los países abrazaron las propuestas económicas del Consenso de Washington.

En los 90 el crecimiento tendrá una nueva recuperación (de la mano de los flujos de inversión extranjera directa) entre los años 1991-1997, pero ésta será menos duradera. Dicho dinamismo apenas fue superior a la mitad del ocurrido entre los 50 y 80. La crisis de crecimiento se vuelve recurrente y aparece lo que el Secretario Ejecutivo saliente de CEPAL (Ocampo, 2002) tipificara como nueva “media década perdida” en el quinquenio que va de 1998-2002.¹³ Y, curiosamente, regresan a la palestra pública los problemas de deuda externa en varios de los países.



¹² Incluso si sacamos a Brasil del contexto latinoamericano en la década de los 80 la evolución del producto sería negativa.

¹³ El profesor Gustavo Melazzi (2003) la ha nominado más contundentemente como “década robada”.

La pérdida de riqueza acumulada desde 1998-2002 ha generado un aumento importante de la pobreza como así de la desigualdad. En este último quinquenio, al igual que en los ochenta (1,2% anual) el producto se enmarca en el 1,3% promedio anual y con un *per capita* de crecimiento negativo. Incluso, el crecimiento de los primeros siete años de la década fue mayormente concentrado y generó desigualdad y pobreza en la mayoría de los países latinoamericanos. Si bien la desigualdad y la pobreza han sido características inherentes al subdesarrollo latinoamericano (largamente referenciado en la bibliografía económica), sensiblemente se exagera dicha connotación a partir que se generalizan las reformas económicas en las décadas del ochenta y noventa.

En el período de posguerra hasta los 80, como vimos, tenemos el crecimiento más dinámico en todos los países (con la excepción de Chile), República Dominicana es el que mantiene en términos promediales la actividad (y hoy resulta una especie de paradigma de dinamismo) y Uruguay con dinámica muy pobre en ambos períodos.

Grafico 2.3. Crecimiento promedio del PIB



Si tomamos la dinámica del producto posterior a la crisis mexicana (1994) éste fue tremendamente inestable y sufrió cada una de las turbulencias externas.



La región sur del continente (Brasil, Argentina y Uruguay), presenta gran volatilidad del crecimiento y escasa dinámica (a excepción de Brasil del 60 al 80) en los 40 últimos años.

Tabla 2.4 Tasas de crecimiento anual PBI 1960-2003
 (Regresión Logarítmica)

Período	Argentina	Brasil	Uruguay	Mundo
1960-1970	2.6	7.3	1.2	5.1
1970-1980	1.5	7.8	3.0	3.7
1980-1990	-0.7	3.0	1.0	3.4
1990-2003	1.9	2.6	1.9	3.5
1960-2003	1.5	4.7	2.0	3.7
Volatilidad: Desvío Estándar de la Tasa de Crecimiento				
1960-2003	6.0	5.0	4.4	1.6

Fuente: Bittencourt, G. (2003) en base a datos de FMI – EFI y *World Economic Outlook*.

En la década del 80 se exacerbó la pobreza, pero también a lo largo de los 90 creció la desigualdad y la pobreza en casi toda la región. Empecemos por lo más alarmante de la vulnerabilidad social que presentan nuestros países, la pobreza y extrema pobreza. En el 80 contabilizábamos 135,9 millones de personas en la pobreza, en los 90 ya pasaban los 200 millones a los que se agregaron casi 22 millones de personas en la pasada década. La indigencia pasó en 20 años de 62 a casi 100 millones de personas en el continente, a finales del 2002 teníamos alrededor del 44% de la población en situación de pobreza y poco menos de la mitad (19,5%) en condiciones de indigencia (Graf./2.8 en Anexo estadístico A/2).

Peor aún, más allá de la extensión absoluta de la población carenciada, resulta el hecho de que buena parte de la reproducción poblacional descansa en dichos sectores excluidos lo que termina reforzando y extendiendo la cadena de desigualdad en el tiempo. Estos sectores son, obviamente, los que presentan mayores problemas para la inserción laboral, cuando acceden a empleos éstos son precarios y fuera del circuito formal, sus hijos son lo que presentan mayor deserción escolar y, seguramente, tendrán menos ingresos futuros. Así se robustece la pobreza estructural de las economías latinoamericanas y se nos hace difícil, *ceteris paribus*, sostener la idea de un futuro promisorio. Una estimación de CEPAL (2002a) sobre el crecimiento necesario para hacer caer los índices de pobreza a la mitad (de lo que eran en 1990) para el año 2015 implicaría un crecimiento en promedio (para el conjunto de 16 países con que se cuenta con información comparable) de 2% anual. Los países de mayor pobreza, por su parte, necesitarían crecer en el entorno del 4% a lo largo del período (Graf./2.16 en Anexo estadístico A/2). Lo que nos llama poderosamente la atención son las tres hipótesis manejadas en cuando a la estructura de la concentración del ingreso, se utiliza una hipótesis pesimista de que no haya cambios en el índice de Gini, mientras que las otras conjeturas (más optimistas) implican disminuciones del orden del 2 y 5% en la concentración. A la luz de lo ocurrido en la década de los 90 ninguna de las suposiciones podrían tildarse de “realistas” a menos que ocurran cambios estructurales que modifiquen la repartición del producto social, véase (Graf./2.9 en Anexo estadístico A/2) que sólo tres países presentaron disminuciones de concentración (Colombia, Honduras y Uruguay) y empeoraron su distribución (Brasil, Bolivia, Paraguay, Argentina, Ecuador, El

Salvador, Venezuela y Costa Rica), mientras que los otros no tuvieron variaciones significativas.¹⁴

El gasto público a pesar de todos los esfuerzos en contra se ha reforzado, si bien se achicó el peso del Estado en la actividad propiamente económica (infraestructura, empresas públicas y nueva inversión) y también quizás en la actividad burocrática administrativa o militar, se potenció en especial con miras a atender el conflicto social incrementado en la región. Por su parte, el gasto social como proporción del producto (Graf./2.12 y 2.13 en Anexo estadístico A/2) aumentó en todo el continente, sin embargo, se siguió ampliando la desigualdad entre los grupos de menores y mayores ingresos. Curiosamente, el gasto social (vivienda, salud, educación, seguridad social son los ítems fundamentales), si excluimos el correspondiente a la seguridad social, es particularmente progresivo a los efectos de la distribución de los ingresos (Graf./2.15 en Anexo estadístico A/2), explicando en el quintil de menores ingresos el 32% de dicho ingreso de las personas mientras la franja de mayores ingresos apenas recibe un 3% del mismo (Graf./2.11 en Anexo estadístico A/2). La gran paradoja radica en que si miramos el total del gasto social (ahora incluyendo la seguridad social) tenemos que el monto absorbido por el quintil de más bajos recursos es igual a aquél que usufructúa el (quintil) de mayores ingresos (Graf./2.10 en Anexo estadístico A/2). Tenemos entonces una ineficiencia brutal de los Estados latinoamericanos a la hora de distribuir el gasto social total (que hoy explica en promedio una cifra cercana a la mitad del gasto público total),¹⁵ es decir, que se dedica un monto de gasto igual (20-21% del total) tanto a los sectores de mayores ingresos como a los de ingresos más deprimidos, quizás esto por sí sólo esté justificando un debate sobre una re-reforma de la seguridad social todavía pendiente incluso a nivel de agenda (Ffrench-Davies, 2002).

¹⁴ Si ingresáramos al análisis los cálculos correspondientes a los años subsiguientes (2000, 2001 y 2002) la concentración del ingreso seguramente se exacerbó ya que son años de restricciones económicas para gran parte de los países analizados.

¹⁵ Esto es especialmente grave para los países sudamericanos que destinan entre dos tercios (Argentina, Chile, Brasil) y tres cuartos (Uruguay) del gasto público total al gasto estrictamente social, y a pesar de ello no están exentos de los problemas de vulnerabilidad social (Graf./2.12 en Anexo estadístico A/2). Chile y Brasil han tenido avances relativos modestos, pero Argentina y Uruguay aunque contando con variables *stock* que hacen al llamado hoy "capital social" han retrocedido de forma alarmante.

2.7 Conclusiones preliminares

Hemos visto una caracterización de la economía mundial que nos apunta dos períodos interesantes para nuestro trabajo. Por un lado, la etapa o “edad de oro” entre 1950-73 que efectivamente tiene su aplicación para buena parte de los países latinoamericanos, pero no en particular para Uruguay y como vimos tampoco exactamente en el caso argentino. Es sí un período donde las economías crecen en el sentido cepalino “hacia adentro”, con prioridad en mantener niveles altos de empleo y donde los sindicatos se fortalecen y el Estado tiene un rol fundamental en la regulación económica y en el desarrollo de los servicios públicos. Por otro, la etapa que Maddison ha identificado como “objetivos difusos” con la preocupación dominante de la estabilidad de precios, el fin de los Estados de bienestar y el comienzo de las liberalizaciones comerciales y financieras. En el caso de nuestro país comienza una etapa de liberalización adelantada ya que la crisis del Estado regulacionista es también anterior.

Presentamos a su vez, lo que para nosotros es el eje fundamental de los 80 y 90, las reformas económicas emanadas del Consenso de Washington. Estas reformas comienzan a implantarse en todo el continente después de la llamada “crisis de deuda” de los ochenta y dan lugar a cambios estructurales muy importante en las economías latinoamericanas (incluso político en buena parte de los países). La evaluación que dichas reformas nos merecen no es demasiado alentador, incluso los mismos organismos internacionales que las impulsaban han comenzado una crítica profunda (IMF, 2001; IMF-World Bank, 2001; Martner y Ocampo, 2002 y Williamson y Kuczynski, 2003).

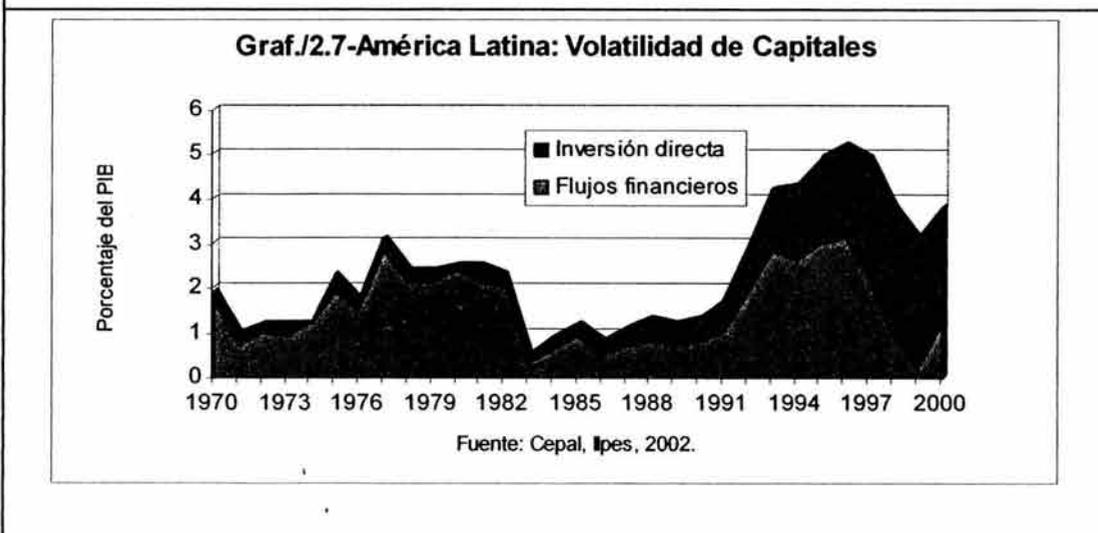
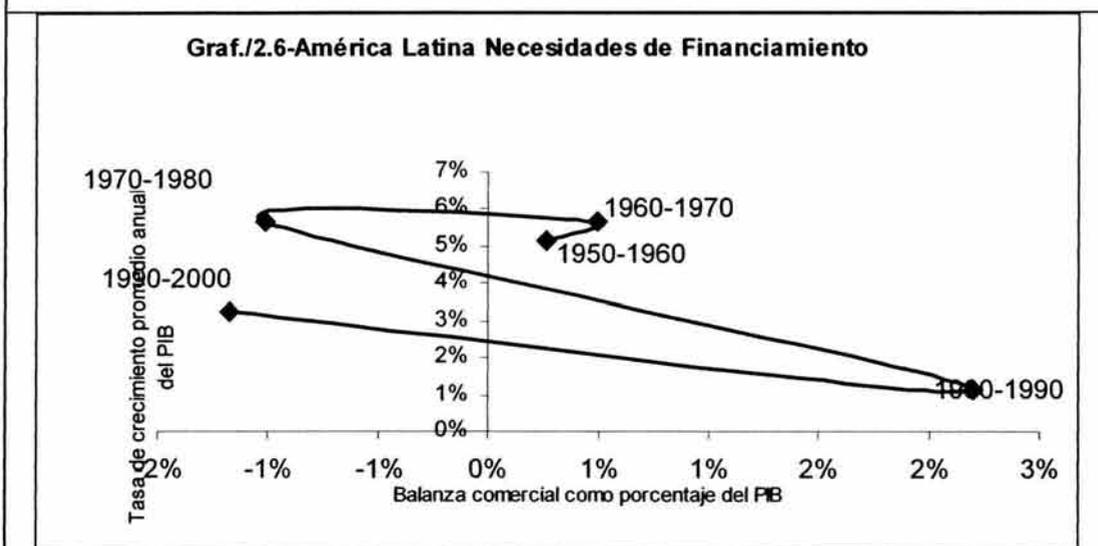
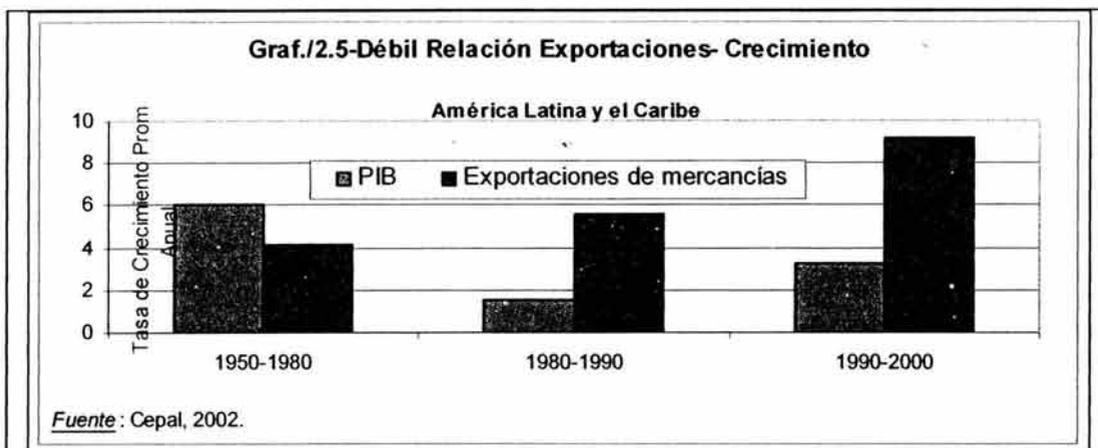
Los noventa fueron los años de la potenciación de la liberalización financiera y el aumento de los flujos de capitales hacia el continente americano.¹⁶ Reaparece el crecimiento perdido en la década de los 80, pero dicho crecimiento no puede sostenerse

¹⁶ Como se aprecia en el gráfico (2.6 del Anexo estadístico A/2) en los 50 y 60 tenemos altas tasas de crecimiento (en el entorno del 6%) combinadas con balanzas comerciales levemente favorables y con relativa autonomía del financiamiento externo. Ya en los 70 si bien se mantienen tasas altas de crecimiento aparecen problemas de financiamiento con balanzas comerciales que comienzan a ser deficitarias. En los 80 tenemos a su vez balanzas favorables pero con un esmirriado crecimiento. Por último, en los 90 se retoma el crecimiento pero con mayor dependencia de los flujos externos de capital y con balanzas comerciales desfavorables.

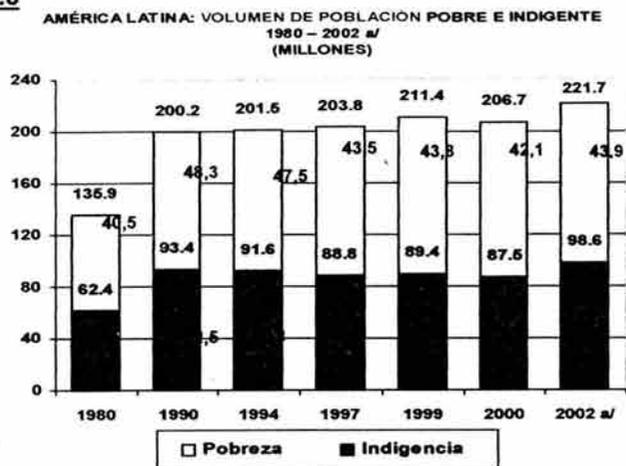
más allá de los primeros siete años de la década del 90. Este crecimiento fue concentrado en los sectores vinculados al comercio exterior y en los servicios financieros (en el caso uruguayo). Es de destacar que las exportaciones a partir de los ochenta comienzan a crecer de forma muy dinámica (por encima del producto) pero con poco arrastre para el resto de la economía, con el desempleo en aumento y con mayor vulnerabilidad social. En 1998 comienza otra etapa de depresión que se ha nombrado como una nueva “media década perdida” (Ocampo, 2002), con fuerte incremento de la informalidad laboral y concentración de los ingresos. El retiro del Estado de la actividad económica productiva y el impulso de la flexibilidad laboral generó problemas de empleo y un deterioro general de las condiciones de vida que obligó a la potenciación del gasto estrictamente social pero con poca eficiencia.

Las reformas redefinieron los modelos de inserción de los países, generando nuevos tipos de dependencia estructural. En el caso de nuestro país lo vinculará fuertemente a la región y le imprimirá el ritmo de los ciclos de auge y recesión de éstos, potenciado por la política “del no hacer” que se impuso.

Anexo Estadístico A/2.



Graf./2.8

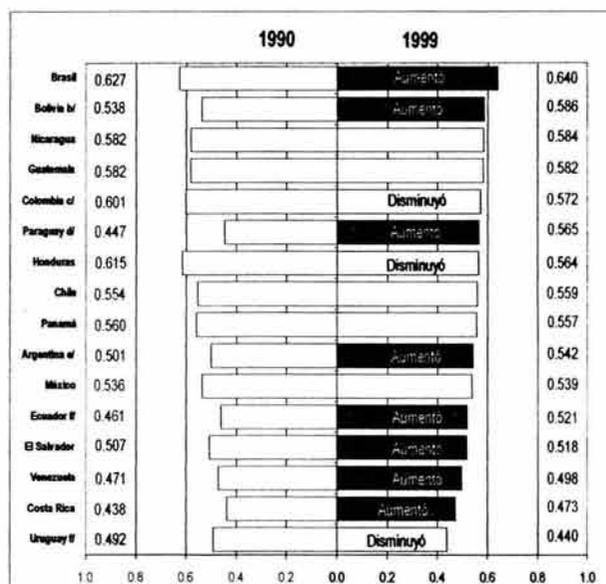


a/ Proyecciones.

Fuente: Cepal, 2002a

Graf./2.9

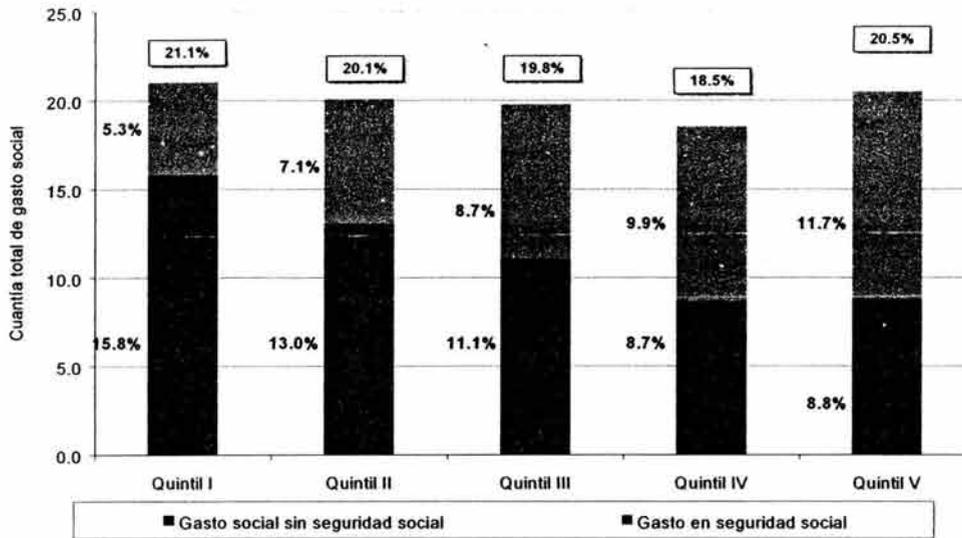
NO MEJORÓ LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
América Latina (16 países): Cambios en el coeficiente de gini de la distribución del ingreso a/, 1990-1999



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. a/ Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del conjunto del país. Las barras de color azul indican un aumento de la concentración del ingreso, en tanto que las de color amarillo representan una disminución. b/ En el año inicial (1989) comprende sólo ocho ciudades principales y El Alto. c/ El año inicial corresponde a 1994. d/ Área metropolitana de Asunción en 1990. e/ Gran Buenos Aires. f/ Total Urbano.

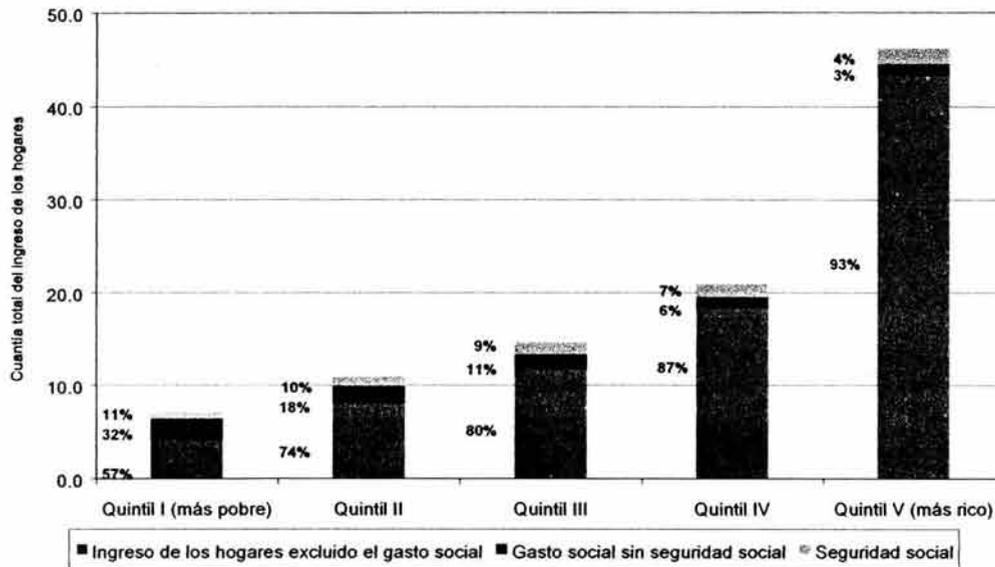
Graf./2.10

Paradoja e ineficiencia del gasto social: los países gastan lo mismo en los hogares pobres que en los



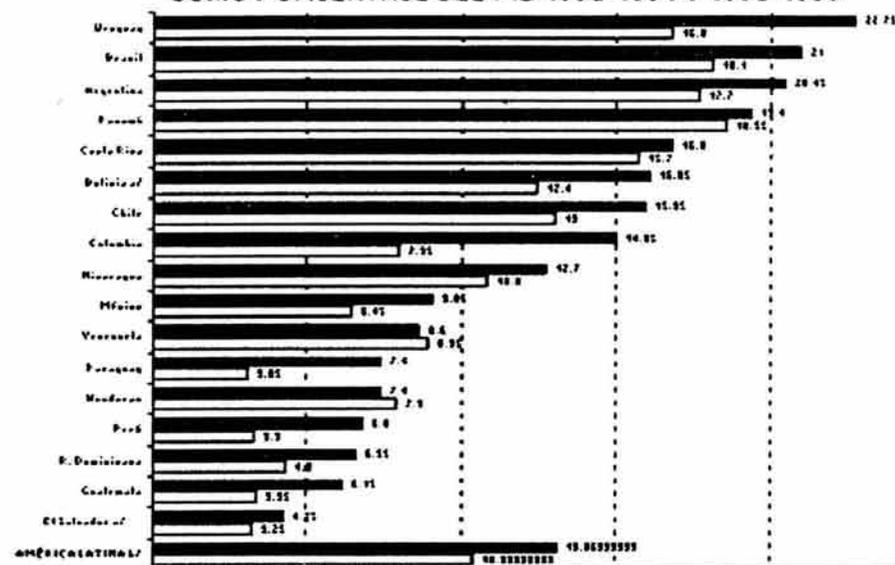
Fuente: Cepal (2002) Panorama Social de América Latina, División de Desarrollo Social. Ilpes-

Graf./2.11



Fuente: Cepal, 2002a.

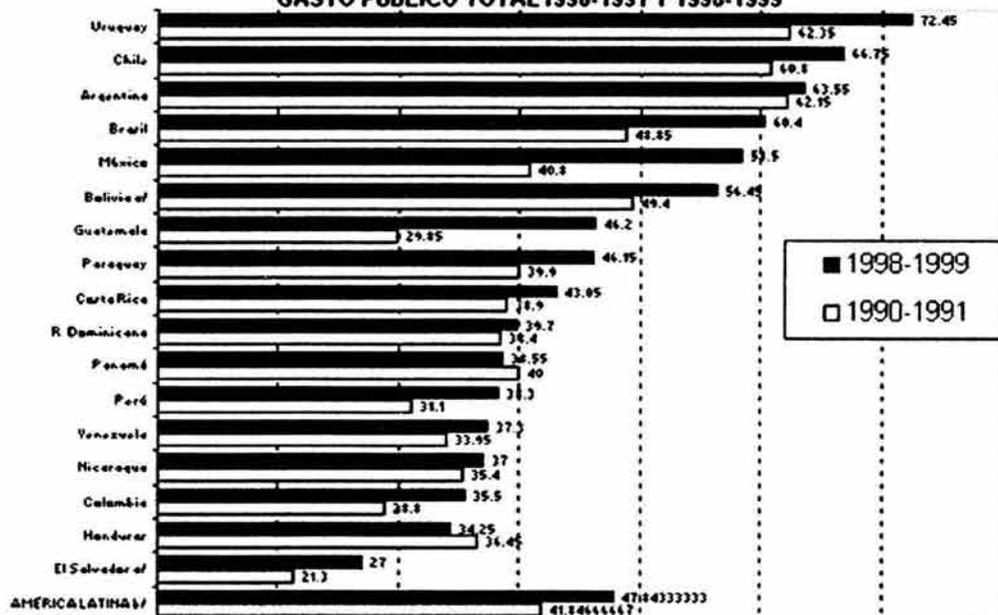
Graf./2.12 AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB 1990-1991 Y 1998-1999



a/ La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995. b/ Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.
Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.

Graf./2.13

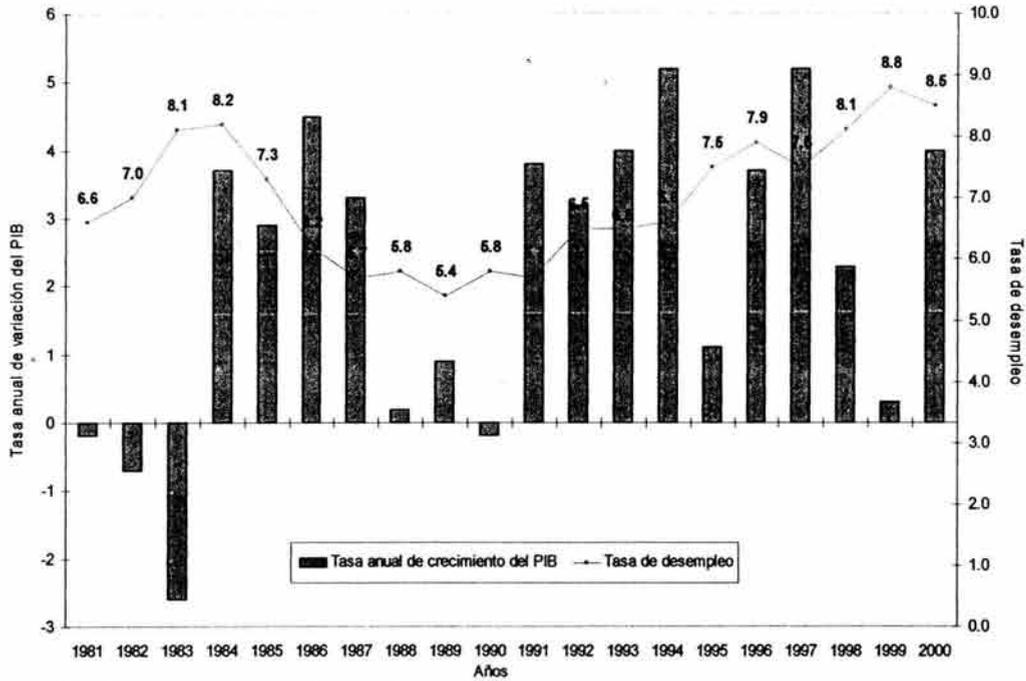
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL 1990-1991 Y 1998-1999



Legenda: ■ 1998-1999 □ 1990-1991
Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social. La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995. La cifra final corresponde al promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Graf./2.14

América Latina a/ Evolución del crecimiento económico y del desempleo abierto en los años 80 y 90

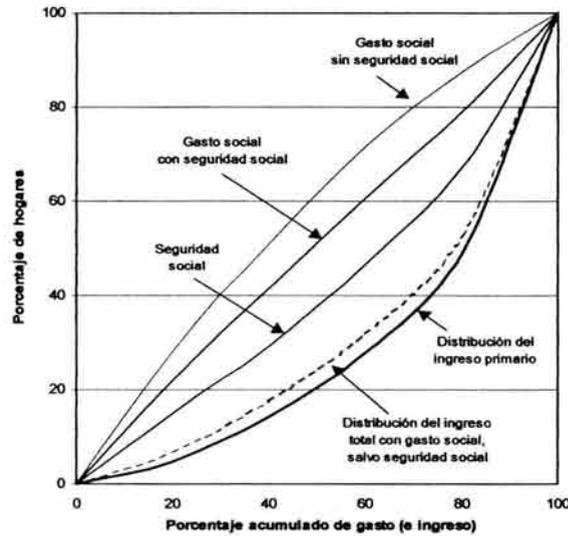


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

a/ Las cifras de crecimiento económico corresponden al promedio ponderado de 19 países de la región, y las de desempleo a 22 países.

Graf./2.15

Distribución del ingreso primario, del ingreso total y del gasto social por quintiles de hogares a/

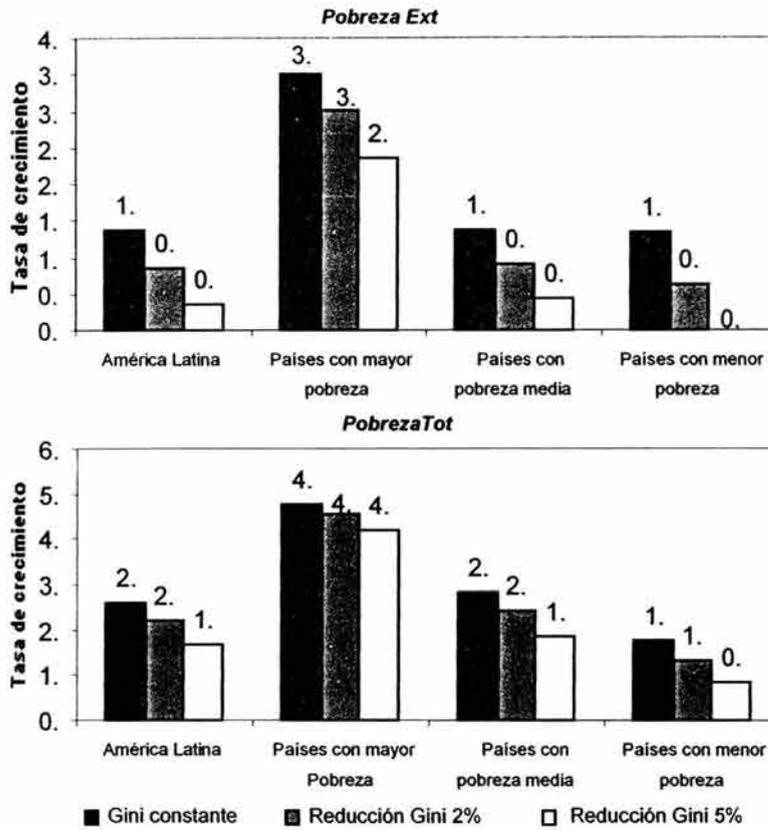


Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.

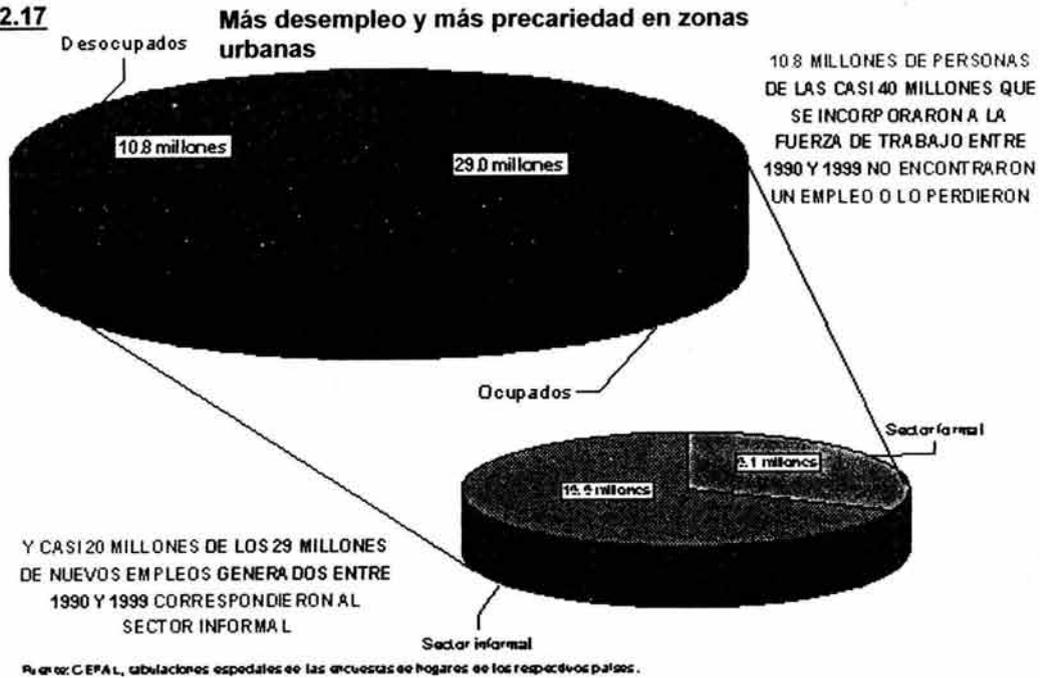
a/ Promedio simple de datos correspondientes a ocho países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

Graf./2.16

América Latina: tasas de crecimiento del PIB per cápita necesarias para reducir el nivel de pobreza de 1990 a la mitad hasta 2015, con y sin cambios distributivos

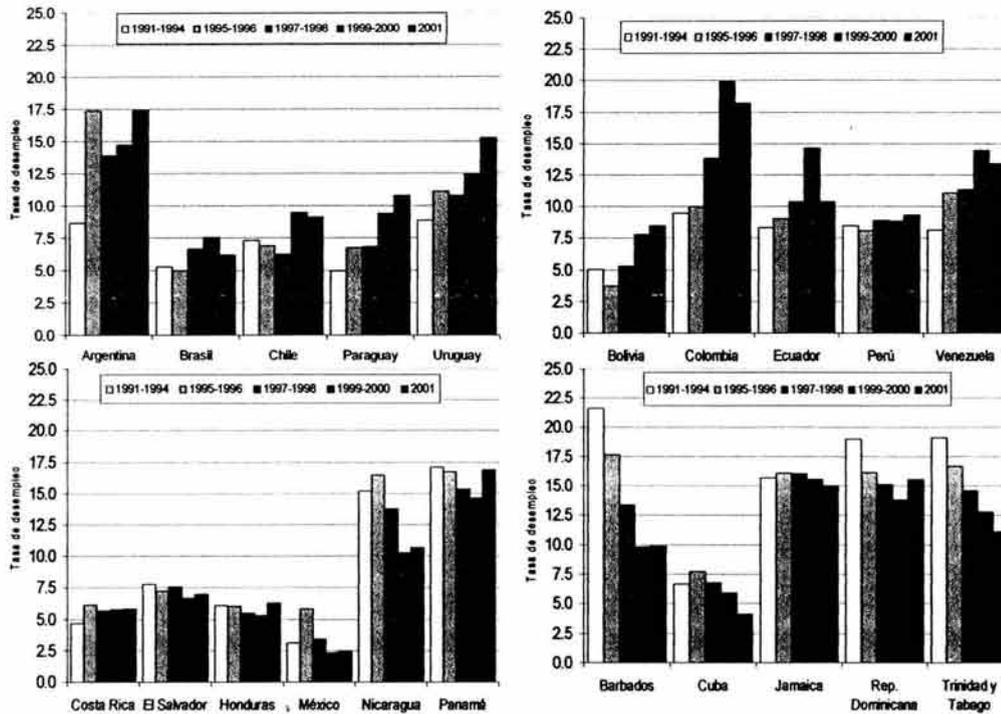


Graf./2.17



Graf./2.18

América Latina y El Caribe (21 países): Tasas de desempleo urbano períodos 1991-1994, 1995-1996, 1997-1998, 1999-2000 y 2001



Fuente: Cepal, 2002.

Parte A/ 3. Interpretación de medio siglo de la economía uruguaya

3.1 Introducción

A fines de los sesenta aparecieron tres concepciones diferenciadas que competían por dar cuenta de lo que era ya por entonces un largo período de estancamiento económico en el país. Dicho, estancamiento económico era acompañado con un proceso inflacionario que ponía en tela de juicio las interpretaciones teóricas más corrientes. En estos años el debate teórico y político es muy enriquecedor siendo los trabajos estructuralistas emanados de CEPAL la usina teórica más provocadora. Por otro lado, las corrientes dependentistas de base sociológica y los aportes de pensadores de cuño marxista completaban el contexto.

Institucionalmente los enclaves teóricos de las propuestas que proponían una salida a la crisis venían: de la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico), del Instituto de Economía de la Universidad de la República y de los organismos multilaterales de crédito (FMI y Banco Mundial). Los dos primeros trabajos fueron influidos por el pensamiento cepalino, y en especial el segundo, tuvo también influencias dependentistas (Cardoso y Falleto, Gunder Frank) y marxistas (Barán y Sweezy). Por último, la propuesta que realmente tendrá aplicación bajo el gobierno de facto descende de la escuela neoclásica y en particular de la llamada Escuela de Chicago.

Las periodizaciones de la economía uruguaya no abundan. Sin embargo, los pocos trabajos que buscan un entendimiento integral de la misma presentan cierta continuidad desde 1968 o bien desde 1973. Y a dicha etapa se le nombra como neoliberal pero no se busca distinguir fases diferentes y normalmente se pone énfasis en los ciclos políticos y en la política económica. Nuestra propuesta intentará una periodización diferente, presentando

tres períodos y fases dentro de ellos que nos permitan distinguir los procesos estructurales de la economía.

En el primer apartado (3.2) presentaremos la especificidad del período de estancamiento e inflación 1955-74, luego apuntaremos la influencia de CEPAL (3.3) para las propuestas de entendimiento del período y, posteriormente, mostraremos cada una de esas propuestas (la correspondiente a la CIDE [3.4], al Instituto de Economía [3.5] y al Plan Nacional de desarrollo 1974-77 [3.6] presentado por el gobierno de facto). Se apuntará la visión teórica de cada una de estas propuestas para los temas fundamentales del período: el estancamiento productivo y la dinámica inflacionaria, a la vez, que las estrategias de política económica presentadas como idóneas para abordar esta problemática. Luego presentaremos nuestra hipótesis de periodización de los últimos 50 años (3.7) y finalmente dejaremos unas conclusiones del capítulo (3.8).

3.2 El período de estancamiento e inflación 1955-74

El estancamiento es más o menos compartido por las tres economías del cono sur, que habían tenido una especie de auge industrial en el pasado y tempranamente también entraron en crisis.

Tabla 3.1 Cono sur y resto de América Latina: indicadores comparados, 1945-75

Indicadores en Porcentajes	Uruguay	Chile	Argentina	Resto de AL
Pib	2.1 ^b	3.6 ^a	3.7 ^a	6.2 ^c
Pib per cápita	0.7 ^b	1.5 ^a	2.0 ^c	3.2 ^c
Pib industrial	3.3 ^b	4.4 ^a	4.6 ^c	7.8 ^c
Pib agrícola	-0.2 ^b	0.2 ^a	-0.1 ^c	0.9 ^c
Volumen de exportaciones per cápita	-2.3 ^b	-0.2 ^b	-1.2 ^b	1.3 ^b
Precios al consumidor	29.0 ^d	30.0 ^d	24.0 ^d	8.0 ^d

Los superíndices indican la correspondencia de valores y períodos a que refieren: ^{a)} 1945-73; ^{b)} 1950-75; ^{c)} 1945-75; ^{d)} 1950-70

Fuente: Ramos, J.(1986:13) sobre la base CEPAL e informaciones oficiales. FMI: *Estadísticas financieras internacionales*

Como puede apreciarse en términos comparativos con el resto de América Latina, estos países se encuentran en franco retroceso de su crecimiento, y en especial, un enlentecimiento de la producción industrial y agrícola con un proceso inflacionario ya importante. De todos modos, Uruguay resalta por tener un tercio de la dinámica del resto de América Latina y poco más de la mitad de las economías que presentan menor dinámica (Chile y Argentina).

En el plano teórico había problemas para explicar esta modalidad de estancamiento e inflación, a la vez que se ponía en tela de juicio el keynesianismo dominante que había inspirado las políticas económicas que operacionalizaron el estilo de desarrollo “hacia adentro” del período de posguerra. El modelo keynesiano había sustituido al “monetarismo tradicional” que sostenía “...que los cambios en los niveles de la demanda daban lugar a variaciones en los precios, sin que ello repercutiera en el producto (o sea, era una teoría de inflación y deflación, pero no de recesiones agudas)” (Ramos, 1986:13).

El keynesianismo planteaba que para el cortoplazo los cambios en la demanda sí influían en la producción, y que los precios permanecerían constantes. De aquí las recomendaciones de la intervención estatal para el sostenimiento de la demanda efectiva, así se mantendría los precios y el empleo. De todos modos, el stagnacionismo (estancamiento e inflación) ponía en problemas a la teoría ya que ésta sostenía que la inflación aparecía cuando se había colmado la capacidad productiva y no antes (Ramos, 1986:14).

Más aún ¿cómo explicar, en el plano teórico, que en el corto plazo la producción aumentara con la expansión monetaria y el gasto —como sugerían los keynesianos— si a largo plazo —como creían keynesianos y monetaristas— los precios subían juntos con el dinero? ¿No sería que los agentes económicos estaban crecientemente al tanto del sesgo deficitario fiscal y que, por ello mismo, tendían a anticiparlo? De ser así, la intervención fiscal se tomaría cada vez más ineficaz; es decir, para mantener bajo el desempleo se requerían tasas de inflación progresivamente superiores. Esta comprobación llevó a formular un argumento contrario a la intervención discrecional contracíclica, por su ineficacia creciente, y a favor del establecimiento de reglas objetivas para el manejo de las principales variables macroeconómicas (tasas predeterminadas de expansión monetaria para países grandes y tipo de cambio fijo para los pequeños) (Ramos, 1986:14).

Así es que surgen por lo menos tres explicaciones diferentes del proceso de estancamiento e inflación vivido por el país desde la segunda mitad de los 50. La primera, es propia de la tradición cepalina que había sostenido el modelo de sustitución de importaciones en la etapa precedente. La segunda, se desarrolla en el Instituto de Economía de la Universidad de la República y si bien comparte algunos conceptos claves de la explicación cepalina desarrollará una óptima más radical de crítica al desarrollo anterior con base en los debates dependentistas de la época (en especial los trabajos de Gunder Frank, Cardoso y Falleto y las influencias de los pensadores marxistas americanos Barán y Sweezy). Por último, la visión que a la postre se impondría, sostenía el nuevo enfoque monetarista desarrollado por los neoconservadores americanos en lo que Ramos llamó “gran Chicago”.¹

3.3 El legado de CEPAL detrás de las propuestas

La CEPAL, fue y es una agencia de Naciones Unidas creada en el marco de la divulgación de la teoría tradicional del desarrollo, al igual que otras agencias que tuvieron lugar en Asia y África por aquél entonces (Marini, 1994).

Sin embargo, a poco andar, en especial después que Prebisch (y el primer equipo de intelectuales de CEPAL: Pinto, Urquidi, Furtado, etc.) tomaran contacto con series largas del proceso económico latinoamericano divisaron claramente que los postulados de la teoría tradicional del desarrollo (etapista en el sentido rostowiano) no condecían con la información empírica disponible (1850-1948). Allí quedaba bien claro que varios países latinoamericanos (entre ellos: Brasil, México, Colombia, Argentina) tenían avances decisivos en lo que la teoría dominante por entonces distinguía como pre-requisitos del desarrollo, empero, dicho proceso no tenía lugar en ninguno de los países.

¹ Rescatamos la expresión de Ramos (1986) que se refiere a las Universidades de Chicago, Stanford y Columbia en Estados Unidos.

La teoría tradicional ataba el desarrollo al cambio técnico, mismo al que se accedía mediante el comercio internacional. Una cuestión que resultaba obvia entonces, era que el cambio técnico se llevaba a cabo en el mundo desarrollado, pero éste tenía la virtud de ser un bien público por excelencia, de allí que luego de creado (en sus distintas formas: conocimiento básico o aplicación a los procesos concretos) era imposible de ocultar y se socializaba en la medida en que se divulgaba. El desarrollo era, en dicho entendido, una cuestión de tiempo, cuestión que las cifras de crecimiento económico no desmentían en el momento ya que el ritmo de dicha variable en los países pobres tenía una dinámica más alentadora que en los mismos países ricos.

Prebisch y la primera CEPAL criticaron esa teoría del comercio internacional (casualmente rescatada a partir de los noventa en las propuestas aperturistas actuales) y demostraron la esencia del intercambio desigual mucho antes que fuera tomada por corrientes críticas posteriores (el mismo Samir Amir ha reconocido su deuda intelectual con la CEPAL). Quizás el aporte más interesante del concepto centro-periferia tenga que ver con la consideración del *sistema capitalista mundial como un todo* (o “sistema mundo” como luego lo tipificara Wallerstein, 1986) y la relación que tienen los países ricos con sus homólogos pobres en la relación de intercambio que, lejos de resultar el trampolín adecuado al desarrollo, termina socavando las posibilidades reales del despegue (o *take off*) de nuestros países.

Un punto que muchas veces se soslaya a la hora de analizar los conceptos teóricos a que dio lugar la corriente Cepalina a lo largo de los más de 50 años de operación es lo que implica para nosotros la primera *teoría autóctona del desarrollo*. Es la primera vez que América Latina se piensa a sí misma como *categoría teórica* y me animo a decir que –más importante incluso– es considerarse como *categoría política*. Por más que podamos discutir las ventajas o desventajas de pensar el territorio latinoamericano como una categoría única, sí creo que es fácilmente compartible identificar una historia común que tiene que ver con la *inserción compulsiva al capitalismo mundial* que moldeó las estructuras económicas y sociales de los países. Si bien hay historias coloniales particulares, después de la ruptura de los pactos coloniales (Furtado, 1970) hay cierta congruencia en el lugar que ocuparán los

países latinoamericanos en el concierto mundial. Rescatamos la idea fuerza de pensarnos como categoría política para enfrentar las grandes asimetrías de poderes en la aldea global.

El método que desarrollara CEPAL, después denominado “histórico-estructural”, muestra “como las instituciones y la estructura productiva heredadas condicionan la dinámica económica de los países en vías de desarrollo, y generan comportamientos que son diferentes a los de las naciones más desarrolladas”(Ocampo, 2000). Esto se operacionalizó básicamente con el concepto de “heterogeneidad estructural” en los sesenta (A. Pinto) como característica de las economías de “desarrollo tardío”.

Los énfasis del método cepalino podrían esquematizarse de la siguiente forma: a) la inserción internacional, su especialización y la dependencia de los flujos de capital internacional como condicionantes de la dinámica económica; b) los mecanismos de difusión del cambio técnico no facilitan la convergencia de los niveles de desarrollo, es necesario un papel activo y corrector del Estado para tales fines; c) el problema de la equidad y su relación con el desarrollo: las formas de las estructuras productivas y los sistemas de propiedad condicionan la distribución de los frutos del desarrollo (Ocampo, 2000).

Quizás para la teoría económica estrictamente (y esto muy pocas veces se acepta) CEPAL ha contribuido con una teoría del crecimiento endógeno, separándose de lo que fuera históricamente las versiones exógenas del crecimiento (al estilo de la función Cobb-Douglas) donde el cambio técnico resulta un residuo no explicado por otras variables (Solow, 1957), o bien, separable en muchas variables pero igualmente residual (Maddison, 1982, 1991).

Creo que vale la pena resaltar que en cuanto a la teoría económica su base es totalmente neoclásica con una fuerte influencia de las críticas macroeconómicas que Keynes desarrollara. Sin embargo, genera una teoría que C.W. Mills llamaría de alcance medio y que se opone sustancialmente a las teorías tradicionales del crecimiento, desarrollo y del comercio internacional. Recibe influencias muy grandes de la teoría sociológica de la modernización (Germani, etc.) y del estudio weberiano del Estado y el poder (en especial

por la vía de Medina Echeverría traductor de Weber al español). La influencia del análisis marxista fue muy menor y se vincula con los grandes divulgadores americanos Barán y Sweezy. Sin duda, presentó una influencia muy grande en los gobiernos latinoamericanos durante el período de los sesenta y setenta donde se rescata la idea fuerza del Estado como gran articulador de la economía y la propuesta de industrialización por sustitución de importaciones. Fue ésta la época de oro de una burguesía nacional que soñaba con el desarrollo y el esplendor de sus homólogas europeas y americana.²

3.4 La interpretación cepalina de la CIDE

La Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) implementada por el gobierno del Partido Nacional (UBD) y cuyo informe final se conociera en 1963 planteando un programa trienal que serviría de guía a las políticas económicas tuvo como *background* fundamental la teoría y el método de CEPAL.

Coherente con la misma CEPAL buscaba dar el paso desde un “patrón primario-exportador” propio de sociedades más tradicionales y heterogéneas hacia un “patrón secundario-exportador” representado por el espejo desarrollado (con fuerte integración sectorial de la economía, patrones más modernos de consumo y exportaciones de mayor valor agregado). De aquí que el escenario de fines de los sesenta era de un modelo en crisis. Estancamiento del producto, distribución paralizada, caída de la inversión, aumento de la desocupación, déficit comercial y público, deuda externa, inflación, eran síntomas inconfundibles de las “deficiencias estructurales” de la economía.

² El planteamiento más actual de la CEPAL (posterior a los 90) ha perdido influencia teórica y más que nada política. Podríamos rescatar la preocupación ancestral de la distribución del ingreso y la pobreza (hoy rescatada como vulnerabilidad social), un fuerte rescate del regionalismo y la generación de instituciones supranacionales que regulen las relaciones económicas sin dejar de lado las autonomías nacionales.

a) *El estancamiento productivo*

Se decía, que el sistema desarrolla una “incapacidad dinámica” para lograr el bienestar debido a una oferta de bienes demasiado rígida. Las causas de orden estructural que funcionan como freno al crecimiento son:

- El sector agropecuario tiene un déficit de recursos, es decir, la tierra ha sido usada en su totalidad (límite a la expansión extensiva)
- El crecimiento dependerá del aumento de la productividad física y el progreso técnico
- Lo anterior depende de la inversión que se ve obstaculizada por el tamaño y la tenencia de la tierra
- El tamaño tiene que ver con el complejo latifundio-minifundio. El primero, obtiene sus ingresos de la extensión y no encuentra incentivo a la inversión y, el segundo, pequeños predios y casi nula capacidad de inversión
- La tenencia muestra una disociación entre usuario y propietario muchas veces con relaciones inestables que no permiten grandes inversiones que implican tiempos de maduración igualmente largos.

La industria se subdividía en dos: la tradicional y la moderna o dinámica. La industria tradicional depende de los insumos que provee la dinámica agropecuaria, mientras las industrias dinámicas necesitan utilizar tecnología y equipos importados que han sido ideados para otras realidades económicas. En especial, lo esmirriado de mercado interno hace incosteable la tecnología de punta, por lo cual la referencia productiva termina siendo el mercado local.

Por otra parte, la dependencia de la capacidad para importar que generaba la entrada de divisas vía la dinámica de las exportaciones tradicionales termina forjando un cuello de botella cuando disminuye la demanda externa, o bien, cae la relación de términos de intercambio.

b) *La dinámica inflacionaria*

Aquí prima el enfoque estructural de la inflación (Pinto, Noyola, etc.) que sostiene que la inflación es un “síntoma” de las trabas estructurales al crecimiento. Se conjuga en dicha explicación los aspectos puramente económicos derivado de la “incapacidad dinámica” para expandir la producción (por lo tanto, una oferta de bienes limitada) con factores culturales que empujan la demanda (patrones de consumo copiados o inducidos por los grupos de mayor poder adquisitivos llevan a reclamar mayores salarios y divisas).

Tanto la oferta interna como externa son superiores a la oferta doméstica y esto presiona los precios al alza, acelerando los procesos inflacionarios.

c) *Las estrategias de política económica*

Las políticas deberán tener un ancla estructural, por un lado, y fundamentalmente, revertir la estructura agraria (tamaño y tenencia) para con ello atacar la traba al crecimiento dinámico.

Las políticas económicas debían converger para generar verdaderos cambios estructurales, ya no sólo en la esfera económica, sino también en la política como en la social, incluso en la disposición mental de las personas para abordar el desarrollo.

El Estado debía elegir los sectores considerados estratégicos para la economía y apuntalar un sistema de “protección selectiva” para lograr su desarrollo. Se apuntaba en la propuesta algunos sectores que debían ser parte de esa protección (cítricos, lácteos, calzados, pesca, azúcar, siderurgia), e incluso se pensaba que el mismo Estado debía producir fertilizantes como así también explotar los yacimientos de oro (Rocca, 1998:77).

Por su parte, el capital extranjero como socio financiero del desarrollo, debería alentarse sólo en aquellas ramas donde hubiera nueva contribución tecnológica. Estábamos pues, en una época de nacionalismo y de sueños con la posibilidad del desarrollo autónomo.

3.5 La interpretación del Instituto de Economía de la Universidad

La interpretación del Instituto de Economía no está exento de lo que fue la gran influencia cepalina en América Latina, por lo tanto, también retoma muchos elementos de lo que fuera el diagnóstico llevado a cabo por la CIDE. De todos modos, es una interpretación más radical de los problemas estructurales que integra la gran influencia de las teorías de la dependencia en boga a fines de los sesenta (Gunder Frank, Cardoso y Falleto) y la influencia de dos divulgadores marxistas americanos Barán y Sweezy.

Rescatando el enfoque histórico-estructural de largo plazo se afirmará que "...los aspectos esenciales de los fenómenos de corto plazo requieren una interpretación enraizada en las tendencias generales de la economía, sin ella no es posible superar el vaivén de los hechos cotidianos y distanciarse como para conocer los procesos básicos". (IE, 1971:)

Se utilizará el concepto de dependencia para referirse al lugar subordinado que ocupan los países latinoamericanos respecto al centro desarrollado, dependencia que es económica (productiva, comercial, financiera y tecnológica), pero también asume formas sociales, políticas y culturales. La unidad de análisis pasa a ser el sistema capitalista mundial, regido por los vaivenes de la tasa de ganancia que deciden los ritmos y estilos de la acumulación, y cuya inserción dependiente (subordinados a los circuitos de acumulación mundial y exportadores de plusvalía) es propia de nuestros países. El proceso económico uruguayo, en este sentido, es determinado por su inserción en la división del trabajo mundial, su agenda de investigación apuntaba a dilucidar las causas del desarrollo industrial posterior al 30 y su posterior ocaso.

a) El estancamiento productivo

La ecuación capitalista se guía por el balance entre rentabilidad y riesgo, la comparación entre ambos genera la decisión de inversión. Los sectores económicos del país se subdividían en: competitivos y de protección necesaria. Tanto en la industria como en el agro, los sectores fundamentales que analizaba encontrábamos este corte. La ganadería extensiva y sus industrias conexas son consideradas dentro del sector competitivo, mientras

que aquellos sectores de agricultura o industria vinculados al mercado interno eran los que requerían “protección”.

En la ganadería extensiva rescatan los límites físicos (al igual que la CIDE) y fincan su potencial también ligado a la inversión y en especial al cambio técnico que implique una explotación más intensiva de las tierras. Aquí se conjugan para la explicación el vínculo entre la tasa de ganancia derivada de la tasa de renta internacional del suelo, la extensión y fertilidad de las explotaciones (latifundios) y los riesgos que implica la inversión en nueva tecnología y su relación con las condiciones culturales de su adaptación y aplicación. Lejos de rescatar el componente subjetivo que existía en varias argumentaciones (derivadas de Weber o Schumpeter) que ponían en el centro la “racionalidad no capitalista” (o su falta de visión desarrollista) del propietario de tierras (hacendado o estanciero en la terminología nuestra) apuntaba la “racionalidad” estrictamente capitalista de las decisiones de (no)inversión en el agro.³

Para la industria se rescatan tres tipos explicativos para entender la evolución y estancamiento del sector.

- Industrias de bajo componente tecnológico y fuerte localización, utilizaban materia prima y soporte técnico también local y con mano de obra de inmigrantes europeos con cierta calificación (calzados, vestimenta, vino, cigarrillos, aserraderos, caleras, hornos de ladrillos).
- Industrias derivadas del sector pecuario más competitivo (cuero, carne), también con costos disminuidos de materia prima y cuya suerte está atada a la dinámica de la ganadería de exportación.
- Industrias no competitiva internacionalmente y con inserción en el mercado interno.

³ Este trabajo suscitó una controversia teórica (e incluso metodológica) pero apuntó de forma contundente las dificultades de inversión en praderas artificiales, porque esta traería riesgos, cinco años de maduración promedio, podría desatar un alza de la renta del suelo y nadie podía asegurar la cuota parte que retendría efectivamente el productor directo. Sin embargo, para las estimaciones del IE la tasa de plusvalía en praderas naturales (más allá de los problemas de estimación que pudo presentar) resultaba del 600%.

Los dos primeros “tipos industriales” no entran en contradicción fuerte con las condiciones de dependencia externa, sin embargo, no resulta habitual en el desarrollo histórico. Su preocupación estará en dilucidar las causas que los hicieron posible. La explicación más recurrente tiene que ver con la caída de la demanda externa que relaja los niveles de dependencia (no la elimina pero trastoca sus formas hacia los insumos y maquinaria importada) y permiten la protección del Estado.

Las industrias “protegidas” tienen un carácter oligopólico y presentan dos tipos de límites: uno cuantitativo y otro cualitativo. El primero, tiene que ver con la imposibilidad de aumentar la producción en las ramas ya instaladas y, el segundo, para generar nuevas ramas. Esto explicaría el estancamiento.

b) *La dinámica inflacionaria*

El proceso inflacionario lo ven como el avivamiento del conflicto distributivo en la sociedad, debido al estancamiento, el aumento de la apropiación externa de excedentes y caída de la inversión:

...en determinadas condiciones económicas y políticas, ciertos grupos capitalistas orientan su poder al logro de una redistribución del producto social y de la plusvalía. Las presiones generadas por esos comportamientos se resuelven mediante elevación de precios, iniciándose así el proceso. Los aumentos de precios provocan nuevas presiones y alientan comportamientos redistributivos basados en la especulación, con lo cual el proceso se acelera. (IE, 1971:241)

La caída de la rentabilidad económica impulsó los usos especulativos del excedente, el flujo de excedente cobró las formas comercial (caída de los precios), productiva (mayor competencia con la industria local) y financiera (deuda y fuga de capitales).

Las estrategias de los distintos grupos de poder que influyeron los precios fueron: los exportadores (demora de ventas, contrabando, falsas declaraciones, retención, presiones sobre el tipo de cambio), la banca (presiones financieras, retención de divisas, aumento de intereses de los créditos), importadores (adelantos de importaciones), asalariados (conflictividad social, aumentos de salarios). El Estado a su vez, deberá tratar de mediar el

conflicto mediante: más gastos, subsidios, créditos de privilegios, financiando los déficit con emisión.⁴

c) *Las estrategias de política económica*

Las políticas aquí son también estructurales y orientadas al largo plazo, enfatizando la dirección económica y poder regulador del Estado. Las políticas económicas deberían ser capaces de reorientar la rentabilidad económica hacia aquellos sectores definidos como estratégicos, no en un sentido puro de eficiencia económica sino en términos de bienestar social. La política monetaria (incluso la emisión) es fundamental en la expansión económica, la política fiscal y el crédito público son instrumentos de política económica, pero a su vez, de política social y distributiva del ingreso. La reforma agraria aquí representa dos puntas estratégicas: a) la redistribución del poder patrimonial (que se refleja en poder político) y b) aumentar la competitividad del sector (también en dos frentes: uno eliminando las rentas parasitarias y, segundo, mejorando los espacios óptimos para incrementar la productividad vía eficiencia de la inversión).

3.6 El Plan de Desarrollo 1974-77: la propuesta que se impuso

La propuesta del plan nacional del desarrollo que llevó adelante el gobierno de facto a partir de 1974 fue la aplicación de los postulados que luego se conocieran como neoliberalismo (emanado de los académicos neo-conservadores americanos cuyo exponente más influyente fuera Milton Friedman).⁵

⁴ Destacan dos períodos: entre 54-61 la inflación promedió un aumento del 20% a lo que se sucedieron los comportamientos especulativos y las presiones financieras, entre el 62-67 se agudizó el conflicto y apareció la fuga de capitales llevando la inflación a un promedio del 60%.

⁵ No es ocioso resaltar una diferencia de traducción que apunta Joseph Ramos (1986:7). La llamada corriente neoliberal de pensamiento es una traducción no literal de lo que en Estados Unidos se llamó “neoconservadora”, deudora de los trabajos de Hayek, Friedman y otros, pero bien distante de las propuestas neoliberales americanas impulsadas por la revista *Public Interest* (que entre otros participaron: Daniel Bell, Michael Novack, Irving Bristol, James Wilson y Daniel Moynihan).

a) *El estancamiento productivo*

El estancamiento tenía razones coyunturales que podrían entenderse a partir de la caída de los precios de 1957 y otros factores que apuntaban a los límites mismos del proceso de “sustitución de importaciones”. Estos límites son: pequeñez del mercado interno, exigua dinámica poblacional, baja dotación de recursos y la implicancia de esos factores para alcanzar escalas mínimas de producción eficientes.

La explicación más certera estará en la política económica y las distorsiones (en especial el problema que significó para el sector exportador la modificación de los precios intersectoriales) que la protección estatal generó para el desempeño eficiente del mercado como asignador por excelencia de los recursos productivos. Los sectores protegidos mantuvieron precios ficticios que implicó descenso en los precios de exportación, alterando con ello la rentabilidad del sector dinámico. El manejo del tipo de cambio preferencial distorsionó a la vez la asignación eficiente de recursos, manteniendo precios artificiales en la industria protegida orientada al mercado interno y “no competitiva” respecto al exterior.

A su vez, los sectores urbanos defendieron fuertemente el modelo proteccionista, afectando así los sectores competitivos. La salida implicaría una reestructuración de los roles del mercado externo e interno.

b) *La dinámica inflacionaria*

Los denominados “factores autónomos de la inflación son el crédito de la banca oficial y las políticas de salarios”(Rocca, 1997:82). La disciplina fiscal pasa a ser fundamental para esta concepción dado que los déficit fiscales provocan un aumento del crédito e incentivan la emisión monetaria, dos elementos sustanciales para entender el proceso inflacionario. El otro factor importante lo constituye la dinámica salarial, ya que si ésta crece por encima de las posibilidades de la economía resulta un factor inflacionario.

Esta concepción demoniza la inflación en cuanto factor distorsionante del cálculo económico y a partir de su influencia en la tasa de interés afecta a la producción. Los

salarios deben caminar de la mano de la productividad del trabajo, si es posible por debajo para resultar un incentivo extra a la inversión y el manejo cambiario debe ser dependiente de los otros precios de la economía.

c) La estrategia de política económica

Las políticas económicas que se impulsan aquí están dirigidas a sustituir a las decisiones burocráticas del Estado por el accionar del “libre mercado” para generar una mayor eficiencia de las decisiones económicas.⁶

El control inflacionario será fundamental para el crecimiento económico, y el mismo se asentará en el equilibrio fiscal, reducción de la actividad económica directa del Estado y una evolución salarial retrasada respecto a la productividad (para esto se promueve el retiro del Estado de las negociaciones colectivas entre obreros y patrones).

Se planteará entonces la apertura económica irrestricta, la liberalización de los mercados, reforma (en términos de eficiencia) y achicamiento de la actividad estatal (en especial los gastos en inversión) y la neutralidad monetaria como marco de lo anterior.

A continuación comentaremos cuál es la visión actual de la economía uruguaya, que si bien es difícil encontrar un trabajo que explícitamente busque una caracterización, pasaremos revista a los sobreentendidos más comunes que operan como una periodización de hecho. A su vez, propondremos una hipótesis de trabajo que nos permitirá un entendimiento más integral de los grandes cambios habidos en el país en los últimos 50 años.

⁶ Martner (2002:18) ha mostrado cuáles son los conceptos básicos que sostienen el mito fundador de la economía, es decir, “la mano invisible” de que hablaba Smith. En particular vale la pena rescatarlo porque está en el fondo de la filosofía que dirige toda la política económica. Primero, las perturbaciones económicas son momentáneas y en el largo plazo es de esperarse un ajuste automático al ritmo de desempeño anterior (histórico). Segundo, la vida económica está llena de incertidumbre, entonces los agentes económicos corren muchos riesgos, de allí que “si sabemos poco hagamos poco”. Tercero, las intervenciones de política económica en un ambiente que en el largo plazo funciona equilibradamente tiende a ser perjudicial en el sentido de que representa una perturbación (en sí misma) externa, por lo tanto, se rescata como la mejor política a aquella que busca abstenerse de perturbaciones ya que el deshacer es más costoso que el hacer. Cuarto y último, los hacedores de política tienden a equivocarse es aquí que la política económica exitosa es aquella que busca disminuir el impacto de las intervenciones de política.

3.7 Una hipótesis para la caracterización de los últimos cincuenta años de la economía uruguaya

3.7.1 Antecedentes de periodización

Si bien la bibliografía económica identifica la operación de un “patrón de acumulación primario-exportador” para América Latina hasta la crisis de 1930, y posteriormente, ubica el proceso llamado de “sustitución de importaciones” (o “modelo ISI” como se ha conocido a instancia cepalina) mismo que se visualiza corrientemente también como un nuevo patrón de acumulación, nosotros plantearemos una discrepancia. Creemos que el modelo de sustitución de importaciones opera sobre las bases del mismo patrón de acumulación primario-exportador (cuestión que en el caso que nos ocupa no ha variado sus características). Acordamos que este modelo de industrialización con miras al desarrollo de la economía interna busca sentar las bases para dar el salto hacia la comercialización de productos de mayor valor agregado que por aquel entonces se identificaba como desarrollo.

No conocemos una periodización detallada que de cuenta convincentemente de los períodos que tuvieron lugar en el último medio siglo de la economía uruguaya. Sí existe un consenso arraigado de que el viejo modelo de “industrialización sustitutiva” basado en los excedentes agrarios, entra en una larga agonía a partir del año 1955.

Melazzi (2003:5-6) señala el nacimiento de una “nueva política económica” a partir de 1959 e identifica “la ley de Reforma Cambiaria y Monetaria” impulsada por el Partido Nacional como el punto de inflexión que terminó con lo que Real de Azúa (1984) había llamado “sociedad amortiguadora”.⁷ Para el autor este “nuevo modelo” que comienza en 1959, “con variaciones obvias pero no de esencia, [lo] podemos rastrear hasta el presente” (Melazzi, 2003:5).

⁷ Real de Azúa (1984) en su trabajo clásico había identificado el papel del Estado y su gasto redistributivo como la forma de “amortiguar los conflictos sociales” propios de la dominación capitalista uruguaya, rasgo éste que lo distinguiera de otros países de América Latina.

Hay quienes hablan de un nuevo patrón de acumulación dominante (PAD) que comienza a gestarse y que se articularía en el gobierno de facto (1973-1984), para posteriormente profundizarse en la década de los 90 (Arce, Rocca y Tajam, 1992:37-38).

Otros trabajos tildan un punto de inflexión anterior al 73, específicamente en el período 68-72 donde aparecen esbozadas algunas políticas que luego tendrán continuidad (en especial la caída de los salarios reales). Esta etapa se corresponde con el gobierno del presidente Jorge Pacheco Areco⁸ y con un crecimiento del autoritarismo político, que se tilda como preámbulo para el gobierno dictatorial⁹ (Olesker, D. 1999).

El mismo Olesker (2001:28-38), a su vez, definirá al modelo económico que domina en el país con la sigla LCE (Liberal, Concentrador y Excluyente) y resaltando lo que sería la continuidad de este modelo, más allá de fases diferentes, desde 1968 a la actualidad.

Por su parte, Ramos (1986:7) ha definido al período 1974-83, y en un intento comparativo con las otras dos experiencias económicas que tienen lugar durante períodos dictatoriales del cono sur (Chile 1973 y Argentina 1976), como las primeras experiencias neoliberales “puras”. Este autor, detalla de forma muy elocuente la adopción de las llamadas políticas monetaristas de cuño “neoliberal” y su aplicación de laboratorio en calidad experimental para enfrentar una situación hasta entonces empíricamente novedosa y teóricamente no abordada de estancamiento e inflación.

Existen otros trabajos que, desde la óptica neoclásica, buscan adentrarse en los determinantes del crecimiento económico para entender el largo proceso de estancamiento. Estos trabajos no aplican para el enfoque integral que intentamos aquí y tampoco se plantean una periodización, sin embargo, muestran el largo período de letargo y, no necesariamente contradictorio con nuestro enfoque, apuntan la aportación más decisiva de

⁸ Mismo que fuera electo vicepresidente y accede al máximo cargo luego de la muerte de su compañero de fórmula Oscar Gestido unos meses después de que fuera ungido primer mandatario.

⁹ Es aquí, donde el parlamento diera el primer paso hacia el autoritarismo y al avasallamiento de las instituciones democráticas altamente arraigadas en el país al permitir implementar las famosas “medidas prontas de seguridad” que asumían un estado de crisis política (o “guerra interna”) y daban carta blanca a la represión. El gobierno de turno se encargó de exagerar y hacer un uso indiscriminado de la violencia para reprimir en especial las expresiones de descontento popular y las organizaciones obreras.

la productividad total de los factores y con un repunte de la productividad del capital en los años de fuerte inversión en el gobierno de facto (Bucacos, 2001; Noya, 2002; De Brun, 1999).

Los enfoques más históricos que apuntan a caracterizar los grandes ciclos de la economía uruguaya (Bértola, 1997) nos han servido de contexto incluso para entender la relación con las economías regionales. También Domingo y Bittencourt (2002) nos han dado un panorama muy completo de algunos cambios estructurales que se dieron en la economía uruguaya (en especial la inversión extranjera directa) y Bittencourt (2003) nos aporta una prospectiva de la misma hacia el 2020-24 que discutiremos al final del trabajo.

3.7.2 Nuestra hipótesis de trabajo

La hipótesis que desarrollaremos aquí es que en este período (1955-2003) operan en el país varios estilos de desarrollo que, a su vez, todos tienen su ocaso indeclinable. Incluso el último. Rescataremos los aportes de José Valenzuela (1989, 1990, 1991, 1996) como referente teórico que nos permita diferenciar estilos y patrones de acumulación, o bien, períodos dentro de un mismo patrón. Ajustaremos críticamente algunas definiciones para adecuarlas a las especificidades históricas de Uruguay y a las limitaciones propias de este trabajo.

El concepto de Patrón de Acumulación desarrollado de forma integral por Valenzuela (1990:55-90) incluye por lo menos cinco dimensiones: a) la acumulación capitalista entendida en términos ampliados (producción, realización y acumulación, a la vez, que la propia articulación entre las fases); b) el sistema de fuerzas productivas en sus niveles cualitativo y cuantitativo (carácter del patrimonio productivo, composición técnica, grado y tipo de cooperación, como también sus niveles correspondientes: del producto y la eficiencia integral del proceso productivo); c) la heterogeneidad estructural (identificación de las formas vigentes y su articulación particular); d) dependencia estructural (la inserción del país en los circuitos de acumulación mundial y los flujos y formas de succión del excedente) y e) la dimensión sociopolítica (que incluye el análisis de la estructura social

particular, los mecanismos de dominación y las alianzas que permiten sostener, desarticular o sustituir una determinada forma económica).

Nuestro trabajo, aunque más modesto, buscará mostrar que existen varios momentos en la acumulación. Por un lado, el patrón tradicional primario-exportador fue el que cobijó el desenvolvimiento del estilo conocido como “desarrollo hacia adentro” o “proceso de sustitución de importaciones”, que en nuestro país cubrió la fase de industrialización de bienes de consumo doméstico y su aplicación fue adelantada respecto a otros países latinoamericanos (1930-55). Dicho estilo de desarrollo, que tuvo como soporte al “Estado de Bienestar”, permitió cierto esplendor que en el país se le conoce como el período “de las vacas gordas”.¹⁰ Desde 1955 hasta 1973 se produce una larga y lenta agonía de este estilo de desarrollo que terminará con un intento frustrado de desarrollar un patrón ahora “secundario-exportador”, como propuesta de articulación internacional más beneficiosa para el sueño entonces vigente de desarrollo.¹¹

Se intentará diferenciar entre el intento frustrado de articulación de ese patrón de acumulación “secundario-exportador” que nosotros lo ubicaremos en el período de operación del plan de desarrollo 1974-77 y hasta la crisis de deuda de 1982, momento que tendrá la coreografía autoritaria de los gobiernos llamados cívicos-militares y el tildado modelo neoliberal. Si bien para el plan 1974-77 se ha generalizado la nomenclatura de neoliberal (apuntando el criterio de los lineamientos de política económica), creemos que es más correcto identificarlo como “ensayo puro” en el entendido que buscaba también una transformación en el sentido literal de inserción internacional vía productos industrializados.

Llamaremos propiamente “modelo neoliberal” al que comienza a gestarse en 1983 con las políticas que buscan afrontar los problemas de deuda y que (luego de 1985 será retomado por los gobiernos democráticos) apuntará a una nueva inserción internacional con

¹⁰ Melazzi (2003:12) ha argumentado contundentemente que en realidad el período conocido así tiene poco que ver con el esplendor de la ganadería extensiva, sino por el contrario, fueron los años de desarrollo industrial a la luz de políticas de Estado y de crecimiento de empleo y salarios.

¹¹ Sin entrar a debatir aquí la idea del desarrollo “como etapa a alcanzar” digamos simplemente que se buscaban reproducir la “situaciones económicas” propias de los países centrales.

la modalidad conocida como “plaza financiera”. En este período, la economía se caracterizará estructuralmente por la desacumulación productiva (e industrial fundamentalmente) y el crecimiento de los servicios y el comercio exterior (con su eje básico en la importaciones). De aquí que lo identifiquemos con lo que Valenzuela (1990:149-164) ha llamado “degeneración neoliberal” del patrón secundario-exportador.

Adviértase que la diferencia entre el “ensayo neoliberal puro” basado en el enfoque monetarista de balanza de pagos y los instrumentos de política económica para la estabilización y el crecimiento que permitiría una reinserción internacional articulada por bienes de mayor trabajo agregado y, el “modelo neoliberal propiamente”, existen diferencias sustanciales que buscaremos apuntar a lo largo del trabajo. Sirvan como indicación dos: a) una derivada de una estrategia geo-política internacional (basada en acuerdos de los principales países desarrollados) que tendrá lugar en la segunda parte de la década de los ochenta y que John Williamson(1989) nombrara *Washington Consensus*, y otra, b) que implica una mixtura particular de las clases domésticas que impulsará una nueva estructura económica interna y una articulación regional diferente.

3.7.3 A modo de adelanto operacional

Intentaremos operacionalizar el entendimiento y la diferenciación de estos grandes períodos que, muchas veces, son objetos de generalizaciones empíricas o teóricas confusas que limitan una aprehensión de la historia económica del país.

3.7.3.a) La desarticulación del patrón primario exportador en su fase de ISI

Este largo período de agonía del modelo de sustitución de importaciones es recurrente para fechar la ya añeja crisis estructural del país, sin embargo, pocas veces se lo vincula como un período de fuertes luchas entre los grupos sociales por articular una nueva forma económica.

El período de estancamiento inicial 1955-74 se caracterizará:

- por un dinamismo muy pobre del producto y la inversión;

- gran peso de los sectores primarios en la economía pero en franca disminución;
- comienza el retroceso del sector industrial en el conjunto de la economía;
- hacia fines del período crece el desempleo;
- inflación en aumento;
- el ahorro interno financiará fundamentalmente todo el proceso productivo;
- la inserción externa es a partir de los bienes tradicionales¹² (básicamente carne, lana y cueros más ganado en pie) en el mercado internacional (EUA y Europa) catalogándose ajustadamente la idea de “patrón primario-exportador”;
- la dominación política se basa aún en el pacto fundacional (oligárquico-burgués) con fuerte peso en el período de los latifundios de baja productividad vinculados al comercio exterior y también al poder político;

Argumentaremos que el período 1968-73 no hay cambios sustanciales, como sostiene Olesker (2001:33-34), para identificar un quiebre en los indicadores presentados arriba, aunque sí aparece un escenario político enrarecido con fuerte presión de los grupos industriales y gran inestabilidad social (movilización de masas y guerrilla urbana que buscaba la concientización de la crisis y denunciaba a los sectores dominantes y sus desmanes en el poder). Se busca aquí deliberadamente desatar un proceso inflacionario que atendiera a disminuir los costos salariales (cuestión que lleva a algunos investigadores a identificar el cambio de modelo), pero en contrapartida, se sigue la estrategia de fijación de precios para que dicho proceso inflacionario no se fuera de control.

¹² Según el decreto 756/68 y sus modificaciones “Los principales productos tradicionales son: Lanasy sucias, lavadas, semi-lavadas, peinadas, tops de lana peinadas, subproductos de peinaduría e hilandería; Semillas de lino, aceite de lino, expellers y harina; Semillas de girasol, aceite de girasol, expellers y harina; Semillas de mani, aceite de mani, expellers y harina; Trigo y derivados (harina, afrechillo, semitin, etc.); Carne bovina, ovina y equina. (excepto los declarados no tradicionales por el MGAP); Cueros bovinos y ovinos; Sebo bovino; Ganado en pie bovino, óvino y equino.” (BCU: www.bcu.gub.uy Nota Metodológica).

3.7.3b) El intento frustrado de un patrón secundario-exportador y el enfoque monetarista de balanza de pagos

No cabe duda, que comienza un nuevo estilo de desarrollo en los años del gobierno de facto, y no debido a la variable política, sino a la búsqueda de un cambio estructural que implicó:

- un cambio cualitativo en la inserción del país;
- pérdida de importancia del sector exportador de bienes tradicionales y aparecen en escena los bienes llamados no tradicionales¹³ (lácteos, calzado, pesca, azúcar, cítricos);
- cambio en el nivel de inversión de la economía;
- cambio en el tipo de inversión, la industria no tradicional se beneficia (lechería, etc.) y hay importante crecimiento de la construcción en algunos años que dinamizará el empleo;
- apertura externa indiscriminada en los primeros años;
- protección de las industrias no tradicionales y fuerte inversión pública en infraestructura;
- problemas de financiamiento interno, aumento de la deuda externa;
- caída drástica de los salarios y fuerte represión sindical;
- fuerte emigración por razones políticas (se estima el 10% de la PEA);
- apreciación cambiaria y debacle en el 82;

¹³ Los bienes no tradicionales se definen por oposición a aquellos que son tradicionales en el comercio exterior (nota de pie n° 12). En especial los que se atienden en este período son: la industria del plástico, textil en general, vestimenta, mafoquinería, cítricos, lácteos, calzados, pesca, azúcar, arroz, cebada, químicos, automotriz y siderurgia.

- aparecen en escena nuevos grupos dominantes en principio vinculado a los sectores no tradicionales, al estamento militar en el gobierno y, luego, a grupos comerciantes e importadores que aprovecharon la sobrevaluación de los últimos años del modelo.

Por último, fundamentaremos que con la crisis de deuda y posterior recuperación de la democracia comienzan a darse condiciones para una nueva etapa que, si bien sigue en el fondo la misma filosofía de apertura externa, liberación financiera, desregulación de la economía en todas sus formas, achicamiento del Estado y retiro de su función productora, etc., aparecen también cambios sustanciales en la inserción externa y articulación interna de los grupos sociales.

3.7.3.c) La nueva inserción internacional en la hegemonía del capital dinero de préstamo

Con la apertura democrática se recobran las instituciones asociativas propias de la democracia, de aquí que se atenúan durante la segunda mitad de los 80 las condiciones salariales imperantes en el proceso dictatorial. Sin embargo, la recomposición industrial no se hace presente y la estructura más íntima de la economía comienza a trastocarse, con un Estado menos proclive a la inversión pública y a mediar en los conflictos salariales, mientras que se profundiza la apertura externa y la liberalización financiera (aunque el Estado será garante de última instancia hasta el final) con la intención explícita de conformar una “plaza regional”.

Los rasgos básicos de la nueva época son:

- recuperación salarial por más que no se alcanzan niveles de los años anteriores;
- se potencia la caída de la actividad industrial;
- aumento de los sectores de servicios, en especial los financieros;
- profundización de las políticas de liberalización a partir de los noventa;
- cambio de destino en las exportaciones hacia la región y después del 99 hacia Argentina;

- dependencia regional fuerte y vaivenes ante las crisis vecinas (Brasil 1999 y Argentina 2001-2002);
- aumento fuerte de las importaciones, agudización del déficit fiscal;
- gran entrada de capitales (90-98) que va a suplir el financiamiento por la vía del ahorro interno;
- leve recuperación del crecimiento pero fuerte aumento del desempleo y problemas creciente de subempleo;
- debacle a partir de 1999 y crisis terminal en 2002 cuya manifestación inmediata fue la crisis bancaria, fuga de depósitos y, posteriormente, vaciamiento de reservas con miras a un salvataje que resultó frustrado;
- endeudamiento galopante (en el entorno del producto), fin del modelo plaza financiera;
- fuerte emigración económica a fin del período, vulnerabilidad social, pobreza e inestabilidad política (se aviva el conflicto social entre exportadores e industriales).

Pasaremos en el próximo capítulo al desarrollo particular de los principales indicadores que nos permitirán sustentar la periodización que hemos tratado de esbozar en las líneas precedentes.

3.8 Conclusiones preliminares

Apuntamos el largo estancamiento que sufre Uruguay y también los países del cono sur (Chile y Argentina) en la segunda mitad del siglo XX, estos desarrollos más bien tempranos respecto al resto de América Latina entraron en crisis de forma adelantada. El estancamiento y la inflación fueron problemas novedosos que buscarán erradicarse con la implementación de planes de estabilización primero y luego con planes de ajuste estructural. En particular en nuestro país se dio un fuerte debate a finales de los sesenta, la

influencia cepalina (la obra de Keynes y Marx estarán en el trasfondo) y la escuela de Chicago son referentes de la polémica.

Nuestra propuesta identifica tres grandes períodos, sin perjuicio que al interior de los mismos encontremos fases también diferentes. Si bien las periodizaciones conocidas tienden a poner énfasis en la continuidad del modelo de desarrollo a partir de 1968 y/o 1973 casi siempre poniendo especial atención a la política económica o las mutaciones institucionales, nosotros pondremos la tilde en las rupturas. Queremos resaltar el ocaso del patrón de acumulación primario-exportador y su “modelo de sustitución de importaciones” que tiene una larga agonía que va desde 1955 hasta la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 1974-77 al inicio del gobierno dictatorial.

El período que se instaura a partir de la segunda mitad de 1974 tendrá como eje la implementación de un patrón secundario-exportador que permita una mutación en la inserción externa del país vinculando a grupos industriales (de bienes no tradicionales) al comercio exterior. Este intento se ve frustrado hacia fines de 1982 con la explosión de la llamada “tablita” (modelo de tipo de cambio preanunciado) inaugurando la “crisis de deuda”. A la luz de la evolución económica posterior podemos diferenciar este “ensayo neoliberal puro”, del neoliberalismo propio del Consenso de Washington. Este “ensayo puro” fue bastante pragmático y a pesar de iniciarse ciertas propuestas liberalizadoras el Estado mantendrá un fuerte control de precios y políticas de protección a la industria no tradicional de exportación. Es aquí que comienzan a darse cambios en la articulación externa del país y de los grupos económicos internos.

Por último, después del estallido de deuda aparece un nuevo período ahora abrazando las propuestas liberalizadoras de forma más radical. Con la recuperación de la democracia habrá un período de recuperación económica y salarial, en los noventa se profundizará la liberalización y el modelo de “plaza financiera”. Este último período presenta un auge de crecimiento desde 1991 hasta el tercer trimestre de 1998, se profundiza la inserción regional y la dependencia de los vecinos, hasta el 99 de Brasil y posteriormente de Argentina. Luego comenzará una nueva etapa de recesión, atraso cambiario y posterior

crisis de deuda hacia fines de 2002 inducida por la crisis argentina, la fuga de capitales del sistema financiero y la pérdida de reservas en aras de salvaguardar la “confianza” de la plaza financiera.

Anexo A/III

Interpretaciones	Publicaciones	Periodización de medio siglo	Criterio para caracterización
Noya et.al. (2001) Pereira, Marcelo Prieto, Gerardo	- Crecimiento y Capital Humano 1940-1999	1942-1955 1972-1981	- Capital humano y Productividad Total de los Factores (PTF)
De Brum (2001) Bucacos (1999) Bucacos (2001)	- Sobre los determinantes de la productividad en Uruguay 1960-99 - Tendencia y ciclos del producto uruguayo	1957-1999 1960-1999	-Crecimiento per cápita y PTF Ciclos del Producto
Rocca (1999) Arce, Rocca y Tajam (1988)	- La economía uruguaya al finalizar el milenio - ¿A quién sirven la privatizaciones?	1973 en adelante - Nuevo patrón de acumulación dominante (PAD) 1903-1958 -Patrón de Acumulación Cuasi-Nacional 1959- en adelante Patrón de Acumulación Transnacional	-Propiedad de los medios de producción, inversión productiva, reproducción de la fuerza de trabajo, protección industrial y subsidios al mercado interno y/o externo. financiación del desarrollo, ahorro interno o deuda externa, conciliación de clases o conflictividad social.
Olesker (2001)	Crecimiento y Exclusión	1968 en adelante Patrón de Acumulación Liberal, Concentrador y Excluyente (LCE)	- Liberalización, Concentración del Ingreso y Exclusión de las grandes mayorías
Melazzi (2003)	Medio siglo de la Economía Uruguaya	1959 en adelante	- Nueva política económica, reforma cambiaria y monetaria
Mañán (2003)	Tesis: Una periodización de la economía uruguaya	<u>1955-74-</u> <u>1974-1983-</u> <u>1984-2003-</u>	*Ocaso del patrón de acumulación "primario-exportador" en su fase de "sustitución de importaciones" **Ensayo neoliberal puro e intento frustrado de implantar un patrón "secundario-exportador" *** El neoliberalismo del Consenso de Washington como "degeneración" del patrón secundario-exportador.

Parte B/4. La desarticulación de la fase de “sustitución de importaciones” 1955-1974

4.1 Introducción

Como rescatábamos anteriormente el país entró en crisis hacia la mitad de los 50. Aquí comienza a esbozarse la inoperancia del patrón de acumulación primario-exportador y su estilo particular de “sustitución de importaciones”. Fue una época de debates y agitación social, cambios institucionales y reformas constitucionales, cuestión que rescataremos sólo al pasar pero es importante tenerlas en cuenta a la hora de evaluar el devenir económico en cuanto proceso histórico.

La crisis que comienza debe explicarse por fenómenos estructurales que representaban una traba insalvable a la extensión de la producción agrícola ganadera, en especial la estructura de la tenencia de la tierra y las condiciones de inversión que no fueron un aliciente para traspasar dichos obstáculos. Por otro lado, la competencia de nuevos productores de similares de origen cárnico, cuero y lanas que eran nuestra principal oferta externa comienzan a estrechar las ganancias en el sector exportador. De aquí que el Estado de Bienestar adelantado, que había sostenido un cierto nivel de protección social y desarrolló servicios básicos a la vez que dio origen a una industria sustitutiva protegida, comienza a quedarse sin los flujos de financiamiento acostumbrados. Será entonces momentos de cuestionamiento para las mismas bases del estilo de desarrollo, los distintos grupos presionan con los instrumentos a su alcance con miras a mejorar su participación en la distribución del producto. Se cerrará aquí una hoja de la historia uruguaya que, mirada en retrospectiva, sigue siendo responsable de buena parte de los activos sociales que hoy perduran (aunque seriamente deteriorados).

Primero, se abordará la evolución del producto rescatando algunos trabajos orientados a dar cuenta del largo plazo (4.1) para tener una visión de los ciclos de crecimiento del país.

Segundo, analizaremos el desempeño del producto y la inversión en el período que nos ocupa (1955-1974) que da cuenta del estancamiento y ocaso del patrón de acumulación dominante en el período (4.2).

Tercero, dejaremos una perspectiva de la etapa más dinámica de la economía uruguaya (4.2.a) inmediatamente posterior a la segunda guerra y anterior al proceso que catalogamos de crisis y que es motivo de este apartado. Veremos en particular el papel del Estado en cuanto redistribuidor del ingreso a la vez que orientador del proceso productivo y protector de la industria naciente.

Cuarto, veremos el desempeño de los principales indicadores de la economía para presentar un panorama sectorial de la misma en dicho período y en especial, la ganadería extensiva (4.2.b). Un panorama del comercio internacional (4.2.c) será menester para entender el proceso de desaceleración que vive la economía y los cambios que comienzan a gestarse para culminar con un cuestionamiento del patrón mismo de acumulación vigente.

Quinto, rescataremos la evolución de los precios, el salario y el desempleo como variables que delinear la estabilidad macroeconómica (4.2.d), como también, son una expresión del conflicto social que se hará palpable a fines del período.

Sexto, veremos la explicación fondomonetarista y del Instituto de Economía (UDELAR) del problema inflacionarios (4.2.e) y buscaremos entender el ajuste llevado a cabo a fines de los sesenta y su evaluación para los objetivos explícitos, como también, aquellos efectos colaterales que podríamos pensar como no deseados.

Por último, puntuaremos una conclusión (4.3) que nos permita ordenar este período para entender la historia económica de mediano plazo con miras a interpretar las fases siguientes.

4.2 Una mirada a los ciclos del producto de largo plazo

Los estudios de largo plazo no resultan abundantes, si bien la preocupación del magro crecimiento económico en los últimos 125 años ha inclinado a algunos investigadores a volcarse a la historia económica. Bértola (1997) en un estudio de largo plazo que busca dar cuenta de los ciclos económicos de forma comparativa con las economías regionales (Brasil, Argentina y Uruguay) resalta que las tres economías vistas en perspectiva han tenido un desempeño nada alentador. En particular, Uruguay presenta los peores valores respecto a la variable producto real por habitante si tomamos el largo plazo 1877-1979. Argentina presenta una primera mitad del siglo con crecimiento muy bajo, pero en la segunda mitad, a excepción de Haití, ningún país latinoamericano tendrá un desempeño más dramático de estancamiento que Uruguay (Ramos, 1986:36).

Para los períodos 1878-1928 y el correspondiente 1928-1994 el país presenta cambios estructurales. Bértola identifica al período 1913-1928 como “un momento de desaceleración del crecimiento y la antesala de la crisis general del modelo de desarrollo vigente...” (1997:16). Bucheli (1984:1) a su vez, apunta al período 1914-1928 como el que podría tildarse de transición entre el modelo de “desarrollo hacia afuera” y el que lo sustituyera, conocido como “desarrollo hacia adentro”. Si bien se ha criticado el énfasis excesivo en los criterios de política económica para una periodización de este tipo (Bértola, 1997:16), ya que es en 1914 donde aparece un decreto de inconvertibilidad y el mismo abandono del patrón oro, sírvanos de todos modos para significar el proceso de industrialización adelantado que caracteriza al país.

Otro trabajo que ha buscado correlacionar para el largo plazo el desarrollo del producto con las exportaciones en Uruguay es el de Favaro y Sapelli (1989:11-39), quienes

sostienen que el marco legal ha permitido en algunos períodos potenciar exportaciones e influir positivamente al producto. Los autores defienden la liberalización económica como punto de partida para propiciar el crecimiento y tildan tres fases: hasta 1928, 1928-1973 y la etapa posterior. Sin embargo, esto no parece corresponderse con las series largas del proceso económico uruguayo. Bértola mismo ha señalado también que esta interpretación se basa en un análisis de la política imperante y no en un estudio de las series propiamente. Advierte además que “...en el marco de una política de apertura externa el crecimiento económico fue muy magro en 1913-1928. La objeción, de que el crecimiento de la inmediata posguerra (de los más rápidos de la historia del país) condujo a una década posterior de estancamiento, es tan o más válida para el crecimiento del ciclo 1970-1981” (Bértola, 1997:17).

**Tabla 4.1 TASAS DE CRECIMIENTO DE LARGO PLAZO
PBI REAL PER CÁPITA (Argentina, Brasil y Uruguay 1877-1981)**

	ARGENTINA		BRASIL		URUGUAY
1877-1912	3.0	1874-1902	-1.1	1878-1913	1.4
1877-1924	2.2			1878-1913	1.3
1912-1948	0.4	1902-1941	2.2	1913-1954	0.84
1924-1979	1.0			1928-1994	0.9
1948-1979	1.4	1941-1980	3.8	1954-1994	0.85
1877-1979	1.6	1874-1980	1.9	1879-1981	1.1

Fuente: Bértola (1997:16)

Tasas de crecimiento acumulativas promediales entre los años de máxima de periodos seleccionados.

En negritas aparecen los períodos que presentan cambio estructural significativo según el *Test de Chow* aplicado por el autor.

En la dimensión de largo plazo (102 años) podemos ver que nuestra economía apenas ha pasado la barrera del 1% en el crecimiento real *per cápita*. El crecimiento más dinámico lo podemos situar en los años 1912-13 y en la segunda posguerra hasta la mitad de los cincuenta. Popularmente se le ha caracterizado a Uruguay como un jugador

afortunado que ha ganado “dos grandes loterías y otra más pequeña” (juegos de azar), que resultaron ser las guerras mundiales y el conflicto de Corea. Efectivamente, y más allá de la ironía, esto nos remite a la teoría del desarrollo capitalista y al análisis de los ciclos económicos en los países centrales (Rowthorn y Wells, 1987: cap. 1). Sin duda, al comienzo de la segunda década del siglo es donde ocurre un cambio estructural muy importante en los países de capitalismo avanzado y en especial en la economía británica en cuanto potencia hegemónica. Estos cambios y la adopción de una dieta cárnico-triguera fue lo que enmarcó el auge de los países productores de alimentos, es decir, se juntó un déficit estructural de los países de mayores ingresos en dichos productos con una oferta importante en los países sudamericanos (Argentina y Uruguay son ejemplos muy claros). La diferencia entre estos países se da en los 60 cuando el mayor de ellos pudo capitalizar el auge en una diversificación industrial que potenció las exportaciones manufactureras (Katz y Kossacof, 1989:45-46).

Nos ocupará aquí otra dimensión más modesta, digamos el mediano plazo, que es donde nos situaremos, para abocarnos ahora al período de estancamiento que se inicia en la segunda mitad de siglo y que buscaremos caracterizar.

4.3 El estancamiento inicial 1955-1974 y su contexto

El PBI creció durante el período 1955-74 a un promedio de 0.86% anual. La propensión a invertir de la economía uruguaya no se caracteriza por altos niveles, sin embargo, a partir de 1955 ésta comienza a desinflarse hasta pisos por demás bajos. Más aún, fue en decadencia a lo largo del período lo que explica la depresión económica, pasando del 17,8% en 1955 a 10,4% en 1974. El coeficiente de inversión a producto se ubicó promedialmente en el orden del 14%, siendo la inversión en capital fijo del 12,80%. Esto último implica que el grueso de la inversión (91% del total) se hizo en nuevas instalaciones a pesar de la desazón que comienza a ganar a los actores económicos.

Es indiscutiblemente el año 1955 el punto de inflexión para tildar el inicio del estancamiento, véase que el quinquenio 1955-59 el crecimiento es negativo (-1% promedio anual), a pesar de que no se expresará en la balanza de pagos hasta 1958. Aunque, después de la caída de las reservas del año 58 (véase Cap.I. graf. 3 y 4), y a paso seguido, vendrá un auge coyuntural para la inversión que tiene más que ver con expectativas políticas propias de un cambio en la forma de gobierno (pasaje de una forma unipersonal a un sistema Colegiado) y la votación de una reforma constitucional, que con alguna recuperación económica sostenible.

Tabla 4. 2 Indicadores de Producto e Inversión 1955-1974

AÑOS	Producto Bruto Interno	Inversión Bruta de Capital	Inversión Bruta de Capital Fijo	Inversión Bruta de Capital a Producto ik=FBK/PBI	Inversión Bruta de Capital fijo a Producto ib=FBKF/PBI	Tasa de Crecimiento del Producto en porcentaje rg=1-(año0/año1)
1955	128822	22953	22553	17.82	17.51	
1956	131064	20111	20827	15.34	15.89	1.71
1957	132388	25847	21366	19.52	16.14	1.00
1958	127621	16912	15482	13.25	12.13	-3.73
1959	124048	21378	16266	17.23	13.11	-2.88
1960	128547	24968	17899	19.42	13.92	3.50
1961	132196	26495	19805	20.04	14.98	2.76
1962	129159	18721	20215	14.49	15.65	-2.35
1963	129817	19539	16740	15.05	12.90	0.51
1964	132464	16024	14741	12.10	11.13	2.00
1965	134048	14898	14036	11.11	10.47	1.18
1966	138539	17319	13805	12.50	9.96	3.24
1967	132854	17447	15575	13.13	11.72	-4.28
1968	134974	14229	14460	10.54	10.71	1.57
1969	143167	17990	18474	12.57	12.90	5.72
1970	149908	19495	19748	13.00	13.17	4.50
1971	150087	19305	19512	12.86	13.00	0.12
1972	147757	16659	16541	11.27	11.19	-1.58
1973	148296	13321	13999	8.98	9.44	0.36
1974	152957	15891	15502	10.39	10.13	3.05
Promedio				14.03%	12.80%	0.86%

Fuente: Elaboración propia en base a BCU, precios constantes de 1983.

La participación de los distintos sectores de la economía en la dinámica del crecimiento para el período que va de 1950-74 es la siguiente: los no-comercializables (1,5% promedio anual) y los comercializables (1.9%), destacando en los primeros otros Servicios (4,8%) y los Servicios Básicos (1,2%), los que crecerán sobre el promedio. En los segundos, la agricultura muestra un crecimiento igualmente lento (0.7% promedio anual), mientras que el sector manufacturero crecerá a una tasa por encima del promedio del producto (2,6%).

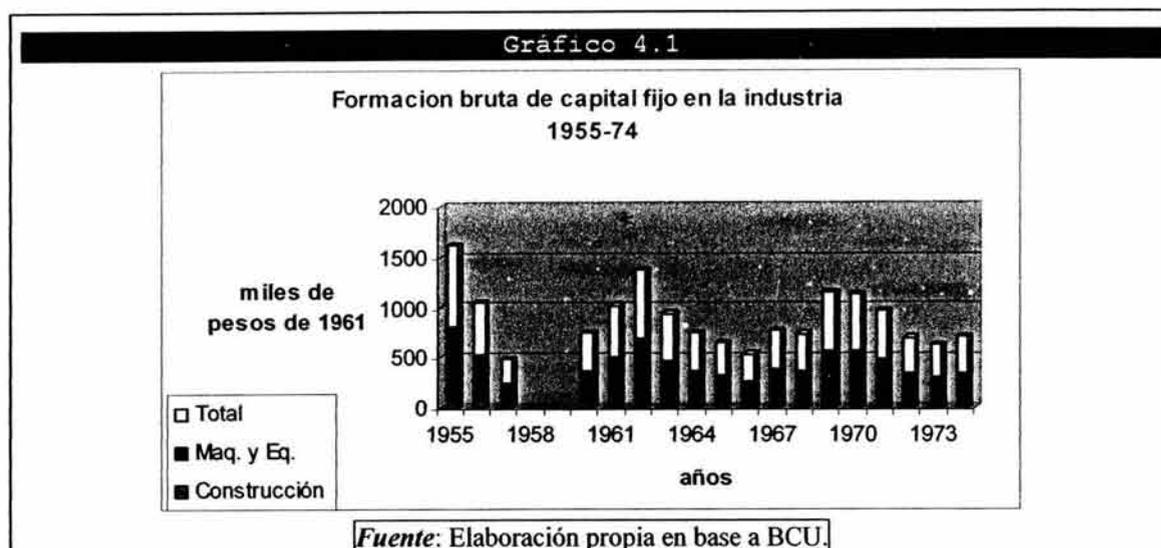
Tabla 4.3 Crecimiento anual promedio del producto según sectores 1950-1974 (porcentajes)

Sector de la Economía	Período 1950-1974
Comercializables	1.9
• Agricultura	0.7
• Manufactura	2.6 ^b
No Comercializables	1.5
• Construcción	0.2
• Servicios básicos	1.2
• Comercio y Finanzas	0.9
• Otros Servicios	4.8

Fuente: Ramos, 1986:60 en base a CEPAL e informaciones oficiales.

^{b)} La recuperación en 1974 de la producción agrícola entre 1970-73 explica la mitad del crecimiento en este período. Si se excluye el componente de la recuperación del crecimiento de 1974, la tasa de crecimiento media es de 2.3% anual (aclaración del autor).

La inversión fija en la industria tuvo altos y bajos, ciclos que oscilan entre los 3 y 4 años de euforia y depresión. Resalta sin duda, la inversión en máquinas y equipo, a la vez que la escasa dinámica de la industria de la construcción (0.2% promedio anual) en todo el período analizado.



4.3 a) La industria y su auge

La industria había sido el sector que abanderó el auge que tildáramos entre 1945-1955, y de alguna manera, el período que aparece en el imaginario colectivo como el “Uruguay de las vacas gordas” que señalábamos anteriormente. Las industrias dinámicas (maquinaria, electrotecnia, petróleo, mecánicas básicas y química), que el Instituto de Economía llamara “industria de protección necesaria”, tuvieron como orientación fundamental el mercado interno. Se convirtieron, a su vez, en un fuerte estímulo para otros sectores económicos ya que su desarrollo implicaba de hecho un patrón de distribución del ingreso más equitativo.

La evolución de las variables “producción”, “ocupación” y “número de establecimientos” indica en primer término un aumento del tamaño medio de los establecimientos (de 5.4 personas ocupadas a 7.7) en quince de los veinte ramos, y en forma similar para industrias tradicionales (5.8 a 8.2) o dinámicas (de 4.9 a 7.0) (IE, 1971:172).

El mismo trabajo reseñado pone de manifiesto las posibilidades que comenzaron a brindarse, en particular por parte del Estado, para instalar “complejos industriales” de mayor calado y la “libertad de importación de maquinarias” a partir de una política

expansiva. Se beneficiaron en particular de dichas condiciones las industrias del papel, química, maquinaria y electrotecnia.

La productividad por hombre ocupado en la industria tiene un crecimiento importante en este período, si bien la ocupación creció entre 1948 y 1955 un 45%, la producción lo hizo en un 97% (IE,1971:172). Las industrias llamadas dinámicas pasaron del 28 al 38% en el período, y las anteriormente nombradas que representaban sólo el 9% pasaron al 20% del producto industrial.

Uno de los sectores que fue de la mano de la industria de la transformación fue el de servicios, el producto bruto de este sector prácticamente se duplica entre 1935 y 1955 (BROU citado por Faroppa, 1965).

Sin embargo, los mismos elementos que fueron parte o condición del éxito se vuelven hacia final de período en la mismísima explicación de su depresión. El sector público, que fuera importante en la asunción de la manija de la economía a principios del período (nacionalización de ferrocarriles, agua potable, masificación de la educación secundaria y un sistema de previsión social), se expande en una “función de proveedor de empleos” (IE, 1971:176) sin desarrollar nuevas actividades. Carlos Quijano (1959) señalaba que:

Hacia 1955 el sector público representaba el 16.5% del PBI, y las transferencias de la seguridad social, el 9.9%. Los funcionarios públicos se triplicaron en menos de veinte años, pasando de 57.500 en 1938 a 168.532 en 1955 (19,5% de la ocupación total) mientras que los pasivos alcanzaban la cifra de 196.700 (IE, 1971:177).

Esto se vio facilitado por una relativa autonomía financiera del país en momentos de crisis en el mercado mundial de capitales, con gran nivel de reservas y un ahorro interno que le permitía una baja dependencia de los flujos externos. Además, valga la acotación, el modelo de Estado de Bienestar adelantado que tuvo lugar en el país fue fruto del también particular equilibrio de clases que apuntalara el proceso económico. Recuérdese, que la estabilidad política se sostuvo a partir de un “pacto oligárquico burgués” que implicó la coparticipación en el poder (desde principios de siglo, 1905) y que, el poder político en

manos de la burguesía debió contar con el beneplácito de los sectores populares (la misma cobijó en el manto del Estado) para fortalecer su hegemonía político-ideológica.

4.3 b) La ganadería extensiva

El mismo pacto que dio lugar al desarrollo capitalista y la estabilidad política del siglo XX tuvo en el sector de la ganadería extensiva de exportación su contraparte económica. La industria y su auge relativo que comentáramos en los párrafos precedentes se basó en el excedente ganadero y en el papel redistributivo que le cupo a ese Estado Benefactor de que hablábamos. Ahora bien, como lo señalamos antes, esa competitividad externa asentada en las necesidades del consumo europeo y en una oferta internacional escasa desde principio de siglo, tiende a trastocarse pasada ya la segunda mitad del mismo. De aquí también el ocaso que comienza a divisarse en esa “industria sustitutiva” en la medida que menguan las ganancias del sector financiador por excelencia de ese Estado redistribuidor, y por lo tanto, el abandono de la “protección necesaria” de la industria dinámica. Las causas más nítidas para explicar el estancamiento de la ganadería de exportación son: sus propias trabas estructurales a la expansión y la caída de los precios internacionales inducida por la entrada de nuevos competidores al mercado mundial. Se aviva entonces la lucha por la distribución del excedente y esto repercute en los precios internos de la economía.

Las hipótesis dominantes sobre el estancamiento ganadero eran en la década del sesenta básicamente dos: a) la que tildaba los obstáculos estructurales representados por el tamaño de los establecimientos (grandes latifundios) y la forma de la tenencia de la tierra, y b) la racionalidad precapitalista imperante en el empresariado agrario en sintonía con explicaciones del subdesarrollo en base a la “mentalidad tradicional” de los actores económicos latinoamericanos.

El mismo Instituto de Economía de la Universidad de la República (1969) demuestra que los factores determinantes de ese estancamiento tienen que ver con “las condiciones generales del equilibrio en la circulación de los capitales” y la evaluación de “las alternativas tecnológicas” para la expansión de la ganancia. Afirmará que la

racionalidad empresarial es “estrictamente capitalista” y que la relación entre el “margen de rentabilidad” y los “factores de riesgo” es tal que vuelve inviable la inversión tecnológica. Por último, se apunta también el significado de esa retracción de la inversión para el mismo sector, pero más que nada para el conjunto de la economía. Esos mismos flujos de “plusvalía ociosa” se volcarán a fines especulativos y tendrán fuerte propensión a invertirse fuera del país hacia fines del período. Todos estos elementos serán importantes para explicar el proceso inflacionario que tendrá lugar a fines de los sesenta (IE, 1971:128).

4.3 c) El comercio externo y la economía interna

El comercio exterior es también un indicador importante para entender este período que, según el trabajo clásico del Instituto de Economía de la Universidad de la República, es la entrada a un largo período de “reproducción simple”, o bien, el fin de “la reproducción ampliada” de la economía (IE, 1971:178-179). Dicha expresión tiene hasta hoy un *status* de verdad tristemente célebre.

En este período tenemos la antítesis del anterior en cuanto al vínculo de la demanda interna con aquella de origen externo. Comienza una liberalización de la economía y un proceso de estancamiento de la demanda interna que muestra de forma fidedigna el ocaso del estilo anterior de desarrollo. Como denota la tabla (4.4) la dinámica de las exportaciones es mayor que la observable en el mercado interno. Las importaciones, por su parte, tienen un crecimiento más lento que las exportaciones y recién en 1970 pasarán el nivel que mostraban a principio del período.

**Tabla 4.4 Mercado Externo e Interno evolución del período 1955-1974
(1955 = 100)**

Período Años	Mercado Externo (X)	PBI	Oferta Externa (M)	Oferta Nacional (DI-M)	Mercado Interno Total (DI)	Componente Importado de Oferta Final $C=M/(PBI+M)$
1955	100	100	100.0	100	100	19.10
1956	129	101.6	90.8	98.2	96.7	17.40
1957	85.5	105.1	107.2	107.5	107.4	19.77
1958	116.6	101.8	66.7	100	92.9	13.72
1959	105.9	100	77.3	99.3	94.6	15.94
1960	104.9	103.5	98	103.4	102.2	18.83
1961	128.9	106	93.2	103.3	101.1	17.66
1962	110.7	98.9	105.7	97.5	99.3	19.93
1963	115.5	103.3	81.1	101.8	97.4	15.97
1964	120	104.5	88.8	102.7	99.7	16.93
1965	153.6	106	67.7	100.3	93.3	13.32
1966	136.2	110.9	75.1	107.9	100.9	14.15
1967	127.1	104.7	83.9	102	98.1	16.12
1968	145.5	105.3	77.7	100.5	95.6	14.90
1969	145.3	110.9	95.5	106.7	104.3	16.87
1970	153	114.9	117.4	110.3	111.9	19.24
1971	145.5	113.8	121.1	110	112.4	19.70
1972	142.9	112.4	111.7	108.7	109.3	18.69
1973	142.5	110.2	122.1	106.3	109.7	20.03
1974	171.9	116.4	115.2	109.8	110.9	18.64
Promedio						17.35%

Fuente: Elaboración propia en base a BCU.

Sin embargo, como vemos en la tabla (4.5), el saldo externo en balanza comercial es negativo prácticamente a lo largo de todo el período (con la honrosa excepción de 1965). Dejando ahora la dinámica y pasando al nivel de las variables, ya desde el inicio, el coeficiente de importaciones a producto duplicaba a su homólogo de exportaciones a producto. Esto tiene un impacto negativo importante en la balanza comercial (-13,2%) que comienza a estrangular el estilo mismo de reproducción económica existente. Las demandas de importación de las industrias más dinámicas, basadas a su vez en condiciones de expansión económica del período anterior y el apoyo decisivo del Estado, generaban ya una presión irresistible.

Tabla 4.5 Comercio Exterior, Saldo Externo, Grado de Apertura y Coeficientes de Exportaciones e Importaciones a Producto (1955-1974)

AÑOS	PBI	X	M	SALDO EXTERNO	SALDO EXT/PIB	M=M/PBI	x=X/PBI	Grado Apertura
1955	128822	13427	30418	-16991	-13,19	0.24	0.10	34.04
1956	131064	17327	27618	-10291	-7,85	0.21	0.13	34.29
1957	132388	11477	32612	-21136	-15,96	0.25	0.09	33.30
1958	127621	15658	20290	-4632	-3,63	0.16	0.12	28.17
1959	124048	14220	23522	-9302	-7,50	0.19	0.11	30.42
1960	128547	14086	29813	-15726	-12,23	0.23	0.11	34.15
1961	132196	17306	28354	-11047	-8,36	0.21	0.13	34.54
1962	129159	14858	32158	-17300	-13,39	0.25	0.12	36.40
1963	129817	15511	24678	-9168	-7,06	0.19	0.12	30.96
1964	132464	16107	27002	-10896	-8,22	0.20	0.12	32.54
1965	134048	20618	20603	15	0,01	0.15	0.15	30.75
1966	138539	18282	22841	-4559	-3,29	0.16	0.13	29.68
1967	132854	17061	25532	-8471	-6,38	0.19	0.13	32.06
1968	134974	19530	23630	-4100	-3,04	0.18	0.14	31.98
1969	143167	19509	29056	-9547	-6,67	0.20	0.14	33.92
1970	149908	20540	35715	-15174	-10,12	0.24	0.14	37.53
1971	150087	19538	36825	-17287	-11,52	0.25	0.13	37.55
1972	147757	19188	33963	-14775	-10,00	0.23	0.13	35.97
1973	148296	19128	37142	-18014	-12,15	0.25	0.13	37.94
1974	152957	23084	35037	-11954	-7,81	0.23	0.15	38.00
Promedios						21.06%	12.65%	34%

Fuente: Elaboración propia a partir del BCU a precios constantes de 1983.

El grado de apertura de la economía, medido aquí por el peso del comercio exterior de bienes y servicios (importaciones más exportaciones) respecto al producto, es relativamente modesto en 1955 si tenemos en cuenta el tamaño del país. Es decir, podríamos hablar de una economía relativamente cerrada, donde los dos tercios de su actividad económica era explicada por el mercado interno. De todos modos, y como puede apreciarse, esto comenzará a cambiar hacia fines de la década de los sesenta cuando decididamente comienza a crecer las exportaciones alentado por un proceso inflacionario interno que analizaremos a continuación.

4.3 d) *El proceso inflacionario que acompaña al estancamiento económico*

El proceso inflacionario que se instaura en el país será el punto más álgido del debate en el período. Veremos aquí dos interpretaciones que compitieron por explicar lo que hasta entonces aparecía relativamente novedoso para el debate teórico-económico, el llamado *stagnacionismo*¹ o *estanflación*.

En principio veamos la interpretación del Fondo Monetario Internacional (FMI), el cuál con una preocupación de más corto plazo, ponía la tilde en aquellos factores de expansión de la demanda que podrían estar influyendo en la evolución de los precios. Esta era la explicación oficial del organismo que, independientemente de los desarrollos histórico-económicos concretos de los distintos países, se esgrimía.

Tres grupos de factores se identificaban por parte del FMI como determinantes en el crecimiento acelerado de la demanda, y por ende, causantes de la inflación. La hipertrofia estatal, la expansión del crédito y el fortalecimiento del poder de regateo de los asalariados, que según se decía, habían logrado niveles de vida en ascenso independientemente del ciclo económico.

En primera instancia, los elementos dependientes de la gestión estatal: el déficit fiscal y el manejo del tipo de cambio. De aquí, habían dos elementos correlacionados con lo que había sido la estrategia estatal del período de “sustitución de importaciones” y que se identificaba como proteccionismo. Uno, tenía que ver con el exceso de gasto que llevaba adelante el Estado en sus políticas de subsidios. El otro, la gestión del tipo de cambio por debajo de lo que significaba el tipo de cambio real (de mercado), lo que resultaba la otra punta de la protección a la industria sustitutiva naciente que posibilitaba las importaciones de máquinas y equipamiento.

¹ El término pertenece a Octavio Rodríguez (2001) y denota el período en que se conjuga el estancamiento económico con el proceso inflacionario.

Otros elementos se ubicaban en la esfera bancaria y tenían que ver con la política crediticia que se llevó adelante en el período. Por un lado, los créditos que posibilitaron el endeudamiento público y el financiamiento de los déficit presupuestarios cada vez más abultados. Por otro, el endeudamiento privado que permitió expandir el consumo, a la vez, que financiar déficits internos de las empresas y postergar una necesaria reestructuración ante la caída de la actividad y el fortalecimiento de los salarios. Además, según el organismo aparecieron “poderes de compra adicionales” que impactaron las importaciones y alentaron la adquisición de moneda extranjera (BM, 1982).

Por último, pero no menos importante para las recomendaciones de política económica que impulsarían las instituciones multilaterales de crédito, estaba el fortalecimiento de los sindicatos y la rigidez a la baja que habían presentado los salarios, incluso en los períodos en que el ciclo económico demandaba ajustes de costos impostergables.

En un extremo argumentativo opuesto presentaremos la visión estructuralista de la inflación (de herencia cepalina), que desarrollaría el Instituto de Economía. Para los investigadores de la Universidad:

...la explicación del proceso inflacionario no puede limitarse a la aceptación de ciertos epifenómenos como errores o vicios de la conducción económico-financiera gubernamental,... Los procesos económicos sólo pueden ser interpretados, en su esencia, como un desarrollo condicionado de relaciones sociales. Los determinantes básicos de un proceso relativamente complejo y constante como es la inflación no pueden hallarse —para emplear la expresión manejada por un economista brasileño— “en el despacho del ministro de Hacienda”, sino en motivaciones y comportamientos que tienen su raíz en la organización económica de la sociedad (IE, 1971:239).

De aquí que señalaban las causas de este proceso en: la “crisis por estancamiento productivo (en el plano de la generación de plusvalía)”, “lucha social y política (en el plano de la apropiación de la plusvalía y el producto social)” y “crisis financiera (en el plano del empleo de la plusvalía acumulada)” (IE,1971:239).

Este análisis rescata dos períodos básicos, uno de inflación moderada que se sitúa hasta 1961, y el otro con un proceso más acentuado de crecimiento de precios entre 1961-

1967. Tenemos que en el primero los precios crecen en el entorno del 20% anual, mientras que en el segundo, lo hacen al 60% anual.

Tabla 4.6 Principales precios de la economía y su evolución

	PBI* Deflactor	M* PBI	DF* IPC	PBI en dólares 1955=100	PBI constante 1955=100	Dólar (FMI, INE)
1955	0.004	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0000037
1956	0.004	110.3	106.8	108.4	101.7	0.0000038
1957	0.005	129.3	122.4	104.7	102.8	0.0000047
1958	0.005	145.1	143.8	51.7	99.1	0.000010
1959	0.007	200.0	200.7	63.2	96.3	0.000011
1960	0.011	295.8	278.0	98.2	99.8	0.000011
1961	0.013	365.9	341.2	89.2	102.6	0.000011
1962	0.015	408.3	378.4	136.8	100.3	0.000011
1963	0.017	482.3	458.6	102.8	100.8	0.000017
1964	0.025	688.6	653.2	106.1	102.8	0.000025
1965	0.039	1096.5	1022.6	60.5	104.1	0.000069
1966	0.072	2013.2	1774.0	103.9	107.5	0.000077
1967	0.128	3577.4	3357.9	68.0	103.1	0.000199
1968	0.277	7767.5	7566.6	119.7	104.8	0.000250
1969	0.353	9894.9	9147.2	161.8	111.1	0.000250
1970	0.401	11222.6	10649.1	191.7	116.4	0.000250
1971	0.481	13466.0	13196.0	230.3	116.5	0.000250
1972	0.841	23529.8	23288.5	182.6	114.7	0.000543
1973	1.727	48342.0	45865.9	235.9	115.1	0.000866
1974	2.972	100.0	100.0	223.6	118.7	0.001622

Fuente: Elaboración propia en base a BCU. * Precios de 1983=100.

Lo que explica la diferencia en ambos períodos tiene que ver con la puja distributiva entre los distintos actores económicos que comienzan a ser afectados por condiciones del mercado mundial, o bien, por trabas internas a la misma expansión productiva. El primero de los períodos, está influido por la caída de los precios internacionales que tienden a bajar (impacto de los términos de intercambio y las condiciones de dependencia externa), por lo que tanto ganaderos como exportadores presionan para elevar los precios. Por otro lado, y

debido a la disminuida rentabilidad de la inversión, estos mismos grupos reclamaron para sí la cuota parte de excedentes que, por diferencial de tipo de cambio se apropiaba el Estado y apuntalaba la estrategia proteccionista para el desarrollo industrial. El control del sector exportador, y con ello la principal fuente de financiamiento de la ya hipertrofiada burocracia estatal, hizo que estos grupos lograran hacia 1959 (ya con la llegada al gobierno del partido conservador que apoyaban) una modificación del régimen cambiario y una devaluación del peso. En dicho entendido, los demás grupos no tuvieron más que acomodarse a la nueva correlación de fuerza, y los trabajadores en particular, vieron disminuido su poder adquisitivo.

En el segundo período se sostienen las condiciones expuestas pero aparece un ataque especulativo por parte de los agentes capitalistas, en particular desde la banca privada. Se da, a su vez, una extranjerización de algunas empresas que ya habían realizado procesos fuertes de inversión. A pesar del fortalecimiento de las luchas obreras, el proceso inflacionario fue más dinámico llevando nuevamente a la caída de los salarios reales (IE, 1971:238).

Para un entendimiento más cabal de lo que ha sido una perspectiva interesante para analizar la interacción de la esfera económica, con la social y política, dejaremos un cuadro resumen presentado en el trabajo clásico del Instituto de Economía aquí referenciado (Tabla 4.10 Anexo explicativo/III).

4.3 e) La estabilización fondomonetarista y la persistencia de la inflación

Llegamos así al punto en que se exacerba el conflicto social y se implanta en noviembre de 1967 un plan de estabilización acordado con el Fondo Monetario Internacional. Esta estrategia busca atenuar el déficit fiscal mediante medidas restrictivas del gasto estatal, en especial, la disminución del consumo de gobierno y la caída salarial (jubilaciones, pensiones y salarios públicos). Se esperaba, a su vez, un aumento en la recaudación debido a la devaluación e inflación pasada.

La caída salarial tendría así un doble impacto en la pretendida estabilización. Por un lado, la disminución de costos de producción para la misma industria podría pensarse como un aliciente para invocar una recuperación económica. Por otro, el efecto de restricción de demanda sería un atenuante de la vocación alcista de los precios.

Tabla 4.7. INDICE DE SALARIOS REALES*

Base 1957 = 100

Años	Industria y construcción	Comercio	Gobierno (Adm. Central)	Total
1961-66	93.0	96.4	65.5	80.4
1967	91.4	90.0	60.2	76.5
1968(1er.semestre)	79.4	73.9	42.0	61.0
1968 (30 de junio)	71.7	64.1	34.7	53.1

Fuente: Instituto de Economía 1971:395 en base al BCU y OPP.

*No incluye otras prestaciones o compensaciones como asignaciones familiares, hogar constituido, etc.

Efectivamente, como puede apreciarse, a pesar de que los salarios cayeron estrepitosamente, entre noviembre de 1967 y junio de 1968 igual hubo un 100% de inflación.

Tabla 4.8. EVOLUCIÓN DEL CIRCULANTE Y DE LOS PRECIOS AL CONSUMO

Base Octubre de 1967 = 100

Período	Índice del circulante	Índice de precios al consumidor	Circulante Precios
Diciembre de 1967	147.9	141.9	104.2
Julio de 1968	185.10	200.4	92.4

Fuente: Instituto de Economía en base a BCU y Dirección General de Estadísticas y Censos.

El fracaso del proceso de estabilización no podrá discutirse, las causas deberán buscarse en:

...la condición de dependencia económica, la estructura económica del país y su modo de desarrollo (del que cabe destacar el tipo de industrialización y el estancamiento de la producción agropecuaria), la estructura del poder político y la concentración del poder económico. Y esos factores, naturalmente, no fueron modificados al perseguirse la estabilización de precios (IE, 1971:398).

**Tabla 4.9. ÍNDICES DE PRECIOS[♦]
(CONSUMO, INVERSIÓN Y EXPORTACIONES)
E ÍNDICES[▼] Y MÁRGENES DE BENEFICIOS[▲]
(INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIO) 1961-68**

Período	Consumo	Inversión	Exportación	Margen de beneficio en Industria, Comercio y Servicios	Margen de beneficios Precios al Consumo	Margen de beneficios Tipo de Cambio
1961				23.0		
1962				18.5		
1963				22.7		
1964				23.4		
1965				23.9		
1966				25.1		
1961-1966	93.6	98.4	99.0	22.8	91.3	85.8
1967				28.7	115.8	109.2
Junio 1968	107.0	96.6	73.1	40.0	149	159

Fuente: Instituto de Economía, 1971:406-407-408; en base a BCU

[♦] Base: 1961 = 100 (deflactados por el costo de vida)

[▼] Base: 1961 = 100 (deflactados por los precios al consumo y por el tipo de cambio libre)

[▲] (en porcentajes con relación a la oferta total de bienes y servicios)

Sin embargo, hubo algunos beneficiados en este proceso de ajuste de precios. El margen de beneficios tanto en la industria, en el comercio como en los servicios fue importante.

Lo anterior reafirma nuestro criterio de periodización en contra de los que tildan el año 1968 como quiebre y comienzo del nuevo modelo económico que llaman neoliberal. Por nuestra parte, sólo identificamos aquí un plan de estabilización, como tantos otros, donde el objetivo era muy pragmático y su aplicación para los fines explícitos del combate a la inflación fue totalmente un fracaso. Tampoco podemos hablar de una nueva orientación estructural de la economía, o un nuevo patrón de acumulación, ya sea por cambios de inserción internacional o bien por reajustes cualitativos de las características productivas del país.

Ahora bien, si hiciéramos hincapié en las variables políticas, que no es el objetivo de nuestro trabajo, quizás sí podríamos identificar cierto autoritarismo político de parte del gobierno en el intento de disciplinar algunos grupos sociales que, desde la lectura oficial, estaban pesando desmedidamente en la evolución de los precios internos.

4.2 Conclusiones preliminares

Hemos expuesto aquí una somera caracterización de un largo período que se le conoce como estancamiento. Si bien al país no se le puede distinguir por la importancia de su dinámica económica cuantitativamente hablando, esta larga etapa marca la debacle de un patrón de acumulación primario-exportador y su fase de sustitución de importaciones. Este estilo particular de crecimiento, basado en un Estado distribuidor del ingreso y protector de la industria nacional, no logra sostener la misma suerte que otros países en la época de euforia que se ha tildado también de “edad de oro” del capitalismo. Sin embargo, el país fue durante esta etapa referencia en muchos tópicos que creemos relevantes para el desarrollo, como lo son: legislación pionera en varias cuestiones que hacen a la participación democrática, una distribución del ingreso más igualitaria, cierta estabilidad política e indicadores sociales muy adelantados (salud, educación, seguridad social).

A mitad de los cincuenta este modelo comienza a cambiar por sus propias fuerzas endógenas que cuestionan su misma viabilidad dinámica. Es así que cobra importancia una

serie de intentos de diagnóstico como de debate social (tanto económico como político, dado el por entonces alto nivel de politización y conciencia democrática de la participación ciudadana) para buscar una salida a la crisis de crecimiento que en los sesenta se le suma con más intensidad la inestabilidad de precios.

Hacia fines de los sesenta (digamos a partir de 1967) se aviva el conflicto social y crece el autoritarismo político desde el mismo gobierno. Aquí se dan cambios drásticos en la política económica y se endurece el relacionamiento entre los agentes económicos que antes habían sido tratados con especial atención. En particular, y por un diagnóstico que se tenía de la influencia desmedida de los trabajadores en la esfera estatal (en especial la burocracia pública), se comienza a instrumentar políticas más duras, en especial con miras a bajar los costos de producción mediante la caída de los salarios reales.

Muchos son los críticos que ponen la tilde en la caída salarial y los indicadores de apertura para hablar de un nuevo patrón de acumulación (Rocca, 1997, Arce, et.al., 1992 y Olesker, 2001) y encuentran una serie de continuidades (muchas de ellas de política económica, tanto de su filosofía como de los instrumentos concretos que se aplican en forma dominante) del período iniciado en 1968 con los períodos posteriores. Aquí sostenemos que en realidad no existe una ruptura clara con el pasado y menos tales continuidades con el futuro. Para tal conclusión ponemos en el centro del análisis una perspectiva estructural de la economía, los cambios sectoriales y los grupos que aparecen en la gestión de la cosa pública. La inserción internacional sigue siendo básicamente el sector primario exportador, el ahorro interno explica básicamente todo el impulso de inversión que comienza a perder peso, el Estado si bien toma las riendas de la puja distributiva será especialmente regulador de la actividad económica. El comercio exterior se orienta básicamente a Estados Unidos y Europa y el cuello de botella más importante es el desequilibrio externo.

En lo político, puede claramente distinguirse el tambaleo de lo que fuera el pacto de dominación a lo largo del siglo. Empero, la vieja división que operaba en la vida económica y política sigue vigente en sus líneas fundamentales. El Estado, controlado por la burguesía

industrial participaba activamente de la distribución del producto social, si bien respetaba buena parte de la bolsa (económicamente hablando) al sector primario exportador tomaba otra cuota parte del excedente ganadero que permitía alentar la industria sustitutiva, cierto desarrollo urbano y el manteniendo de una fuerza de trabajo en condiciones de cualificación competitiva y con niveles de vida dignos. Esto no era más que el contrapeso natural que necesitaba una burguesía débil para contrarrestar esa oligarquía que, en momentos de euforia económica, podía arremeter contra el poder político. Esto fue lo que el mismo Cardoso y Faletto (1969) habían tipificado como “Estado de control nacional”.

En la medida que se reduce el excedente agrario los sectores vinculados a la ganadería extensiva y al comercio de exportación tendrán mayor influencia en el Estado, haciendo que éste reduzca su capacidad distributiva en sentido progresista. Comienzan aquí conflictos distributivos entre los grupos marginados del poder, los sectores populares urbanos y rurales, e incluso, tensiones al interior del viejo pacto de dominación oligárquico-burgués. La puja distributiva le agrega al estancamiento el problema inflacionario, de ahí que los grupos que mejor pueden articularse en el Estado terminan imponiendo sus condiciones. Comienza aquí un largo período de debilidad para los trabajadores que hasta hoy persiste.

Anexo explicativo B/4.

ESQUEMA DE CIERTOS INSTRUMENTOS REDISTRIBUTIVOS UTILIZADOS EN LA INFLACIÓN URUGUAYA			
Grupos Económicos	INSTRUMENTOS REDISTRIBUTIVOS		
	Comercio Exterior Y cambios	Financiamiento	Mercados
1. GRUPOS	-Demoras de ventas (retención) -Contrabando	-Acceso a crédito subsidiado -Evasión de impuestos	-Concentración de la producción pecuaria (latifundio)
a) Ganaderos			
b) Exportadores	-Falsas declaraciones de valores, y tipo de mercancías exportadas -Demoras de ventas (retención)	-Acceso a crédito subsidiado -Evasión de impuestos -Mantenimiento de deudas con el Estado -Acceso al financiamiento externo	-Concentración de la exportación en pocas filiales de consorcios extranjeros
c) Banqueros	-Presión sobre el tipo de cambio libre -Posición en moneda extranjera abastecida por el mercado oficial -Desvío de operaciones hacia instituciones colaterales no controladas -Reducción voluntaria de venta de divisas	-Incumplimiento de normas (sobre encajes, tasas de interés, etc.) -Desvío de operaciones hacia instituciones colaterales no controladas (redescubrimientos, asistencia extraordinaria, intereses pagados sobre encajes, etc.) -Libertad en materia de colocaciones -Constitución de swaps con el BROU -Acceso al financiamiento externo	-Concentración de la actividad financiera privada en escasas e importantes instituciones
d) Importadores e industriales que actúan para el consumo interno	-Importaciones adelantadas a tipo de cambio oficial -Formación de stocks -Obtención de avales oficiales -Falsas declaraciones de valores y tipo de mercaderías importadas	-Acceso a crédito bancario (incluso subsidiado) -Evasión de impuestos -Acceso al financiamiento externo	-Monopolios u oligopolios con precios libres -Fijación de precios oficiales sobre empresas marginales
e) Empresas privadas que cumplen servicios públicos	-Libre importación con exoneración de gravámenes -Importaciones adelantadas a tipo de cambio oficial -Obtención de avales oficiales	-Acceso a crédito subsidiado -Subvenciones estatales -Evasión de impuestos -Mantenimiento de deudas con el Estado	-Monopolios u oligopolios con precios libres -Fijación de precios oficiales sobre empresas marginales
2. GRUPOS ASALARIADOS			-Medios de lucha de reivindicación salarial (huelgas, paros, etc.)

Fuente: Instituto de Economía, Universidad de la República, 1971:264-265

Parte B/5. La puesta en escena del primer “ensayo neoliberal puro”: del Plan Nacional de Desarrollo 1973-77 a la crisis de deuda 1982

5.1 Introducción

En este capítulo expondremos lo que para nosotros representa el primer ensayo neoliberal como forma de articular una nueva inserción internacional. Se aspiraba a convertir la base exportadora de carácter primario hacia nuevos productos con cierta industrialización, en el entendido que los precios de los bienes industrializados tenían una dinámica superior que los primarios que tradicionalmente se comercializaban en el exterior. Sin embargo, tenemos aquí un rotundo fracaso.

Las delimitaciones de los períodos son siempre arbitrarias. Aquí, y un poco a contracorriente de lo que han sido las caracterizaciones dominantes, tomaremos un criterio más económico que político. Si bien no negamos la importancia de la implantación del gobierno de facto (propiamente) a mitad de 1973 (período que se tilda de inicio del neoliberalismo en el país, Rocca, 1998, Arce, et.al.,1992, Dutra, et.al., 2002, Olesker, 2001) y la aprobación misma del Plan Nacional de Desarrollo en dicho año, tomaremos la fecha de julio 1974 como punto de partida. Sustenta la elección la generalización de todas las dimensiones del modelo como lo ha tipificado Ramos (1986:40) y que nosotros llamaremos “ensayo neoliberal puro”. La palabra ensayo nos da una doble pauta que seguiremos aquí, por un lado, que en realidad dicho ensayo no es propiamente neoliberal si a esta palabra le diéramos una connotación más estricta, y tampoco es “puro” (en el sentido de fiel) a lo que fue su agenda inicial. Es decir, fue bastante pragmático en su aplicación.

Presentaremos algunas diferencias con los que han desarrollado una cierta periodización de la historia económica uruguaya, identificamos un intento de desarrollo de un nuevo patrón de acumulación a partir de 1974, pero también su ocaso con la crisis de deuda. Por otra parte, argumentaremos en el sentido de rupturas posteriores con la

experiencia que comienza a trazarse recuperada la democracia formal, cuando la lógica dominante es ver continuidades a partir de 1973 en adelante. Es decir, más allá de identidades en algunas políticas económicas, este “ensayo neoliberal puro” no se “profundiza”, ni se “articula” en la etapa posterior sino que cambia en su esencia.

Este período entonces se caracteriza por un intento de inserción internacional diferente, que busca posesionar nuevos grupos económicos en la hegemonía local y que tiene en la crisis de deuda una lápida imposible de sacudir. La etapa que le sucederá es disímil también en esencia aunque se generalizará la nomenclatura de “modelo neoliberal”. Una diferencia sustancial estará en que después de 1983 la nueva inserción internacional será producto de una estrategia de clase internacional emanada del *Washington Consensus* y que los grupos locales se acomodarán de forma más huérfana (respecto del Estado) a los avatares de los flujos internacionales (ya sean comerciales o financieros).

Primeramente discutiremos lo que llamamos eufemismo neoliberal (5.2), para contextualizar los alcances etimológicos como así los significados lingüísticos más comunes de esta expresión tan popular, “inocente” o “cargada de emociones”.

Luego veremos el contexto en que opera este modelo particular (5.3) y cuáles eran los problemas estructurales que venía a resolver. Avanzaremos aquí en discutir los principales indicadores que nos tipificarán esta experiencia histórica (5.3.1), dinámica del producto, inversión, composición sectorial y dinámica de los distintos sectores.

Abordaremos el comercio exterior y la demanda doméstica (5.3.2), apuntando también los distintos momentos históricos y los ajustes de política económica que tuvieron lugar. Detallaremos a su vez la dinámica de las exportaciones e importaciones, las mutaciones en la composición sectorial, los problemas de balanza comercial y los términos de intercambio.

Seguiremos con la presentación del proceso de ajuste de precios (5.3.3) que se intentaría y su evaluación desde el ángulo económico (aunque hay implícita una toma de posición política y ética a la hora de cualquier evaluación), la dinámica de los salarios, el empleo y el desempleo que hacen a los costos no deseables del modelo.

Para cerrar la descripción se verá la apertura financiera y la entrada de capitales, su tipificación y los problemas de la política cambiaria, los saldo en el nivel de actividad y los impactos de la deuda.

Por último, y a los efectos de ordenarnos, resaltaremos unas conclusiones preliminares (5.4) para fundamentar la particularidad de nuestro análisis.

5.2 El eufemismo “neoliberal”

Dado el uso extensivo del término “neoliberal”, a veces “profuso, confuso y difuso” en su significación, vale la pena algunas consideraciones sobre su naturaleza y alcances. Tiene, como vimos en capítulo anterior, su nacimiento en escuelas del pensamiento económico de Estados Unidos (básicamente: Chicago, Columbia y Stanford) y con una corriente política que en dicho país se le denomina “neoconservadora”. Sus autores pioneros son Hayeck (1960) y Friedman (1962) y la etimología más recurrida de la palabra “neoconservadores” sería: “a la derecha del centro”, “monetarista” y “económicamente conservador” (Ramos, 1986:1, 27).

La traducción que se impuso entonces en el castellano fue la de “neoliberales” y estas ideas tomaron fuerza con los gobiernos de Reagan en Estados Unidos y de Thatcher en Inglaterra, sin embargo, en el Cono Sur del continente tuvieron experiencias “modelo” adelantadas, en particular la chilena y la uruguaya que aquí nos ocupa. La definición también más socorrida ha sido la de Reagan que apunta los principios de esta corriente como la: “creencia en la superioridad de las soluciones de mercado para los problemas económicos y énfasis en la actividad económica privada como motor del crecimiento no inflacionario” (CEPAL, 1987:78, Valenzuela, 1991:22).

Comúnmente se recoge la palabra neoliberal para nominar a aquellas políticas económicas de corte liberalizador, ya sean en lo comercial o financiero, las que buscan la desregulación de la actividad económica en general y el retiro del Estado de las responsabilidades estrictamente productivas. No es objeto de este trabajo afinar o discutir lo

acertado o no de tales definiciones¹ ya que la unidad de análisis no serán las políticas económicas en cuanto tales, por lo tanto, sí nos interesará descubrir el movimiento estructural de mediano plazo articulado por un determinado patrón de acumulación y que refleja un relacionamiento particular entre los principales agentes económicos.

5.3 El intento frustrado de un patrón secundario-exportador y el enfoque monetarista de balanza de pagos

El contexto socio-histórico está signado por los indicadores económicos que veíamos en el capítulo anterior, en especial el débil crecimiento que apuntábamos combinado por el proceso inflacionario que resultó uno de los más dinámico de América Latina para el período 1950-74. A pesar de los intentos de estabilización que se sucedieron desde 1967, las restricciones internas a los precios y el fuerte ajuste de la demanda interna en base a la caída del salario real, la inflación se mantenía alta. La otra punta del problema era la crisis de balanza de pagos.

A partir de este escenario se exagera la puja distributiva de los distintos grupos sociales, un fuerte cuestionamiento al Estado y a la clase política en general en cuanto mediadores entre los diversos intereses. Fuerte movilización de los grupos populares y la operación de grupos radicales que reivindicaban la lucha armada como forma de presión son parte de este conflicto que termine en un quiebre institucional permitiendo la ascensión al gobierno de las Fuerzas Armadas (FFAA) en junio de 1973.² En el caso uruguayo, valga apuntar, las FFAA no tienen una extracción de clase (como puede ser en otros países, i.e. Argentina), lo que indica que no existe un proyecto determinado que fuera encarnado por el estamento militar. La propuesta es sustentada por grupos de la gran propiedad agraria vinculados al sector externo e industriales que buscaban apoyos para una reconversión hacia el mercado externo, de aquí que el modelo llevado adelante en Uruguay fuera menos

¹ Para tales efectos véase los trabajos de Valenzuela, 1990 y 1991.

² El análisis de clase de la ruptura institucional es un trabajo aún inacabado y la sociedad misma recién comienza a replantearse la reflexión más allá de lo que fueron las luchas ideológicas y políticas del momento. De todos modos, parece claro que el quiebre institucional fue promovido por aquellos grupos que veían amenaza sus relaciones de propiedad y su *status* político en la dominación ante una amenaza de cambios en un sentido nacionalista y popular.

“puro” y más “pragmático” que su versión chilena (Ramos, 1986:36), muchas veces contradiciendo la misma definición inicial que referíamos más arriba.

El diagnóstico que apuntalaba el cambio de orientación económica veía como base del estancamiento una gestión estatal ineficiente de los recursos, basada más en la distribución que en la eficiencia productiva y el uso excesivo de la regulación administrativa para suplir los mecanismos naturales del mercado. Estaban en cuestión los instrumentos con que se hacía frente a la crisis de balanza de pagos, en general recurriendo a los dispositivos cuantitativos para inhibir las importaciones, es decir, la devaluación. Por otro lado, se afrontaban las presiones inflacionarias mediante los controles generalizados de precios, como vimos en el capítulo precedente (Banco Mundial, 1982; Macadar, 1982, 1986; De Melo, Pascale y Tybout, 1985; Ramos, 1986; Noya, 1986; Berretta, 1987, 1989).

5.3.1 Los indicadores básicos del período 1974-1983

El producto no mostró gran dinámica si consideramos el promedio de los diez años, 1,45% anual. Fueron los años más dinámicos entre 1978-80 y, por supuesto, fue en el año 1982 la caída más drástica del producto (-10%) debido justamente a la crisis de deuda (a fines de año) y la fuerte devaluación de la moneda nacional.

Tabla 5.1 Indicadores de Producto e Inversión 1974-1983

AÑOS	Producto Bruto Interno	Inversión Bruta de Capital	Inversión Bruta de Capital Fijo	Inversión Bruta de Capital a Producto $ik=FBK/PBI$	Inversión Bruta de Capital fijo a Producto $ib=FBKf/PBI$	Tasa de Crecimiento del Producto en porcentaje $rg=1-(año/año 1)$
1974	152957	15891	15502	0.10	0.10	3.05
1975	161926	21947	21756	0.14	0.13	5.54
1976	168379	27163	27921	0.16	0.17	3.83
1977	170356	29898	29930	0.18	0.18	1.16
1978	161926	34256	34238	0.21	0.21	5.00
1979	190381	40173	40742	0.21	0.21	5.00
1980	201802	43794	43325	0.22	0.21	5.66
1981	205634	42430	42023	0.21	0.20	1.86
1982	186322	34979	35776	0.19	0.19	-10.36
1983	175417	24995	24042	0.14	0.14	-6.22
Promedios				17.50%	17.50%	1.45%

Fuente: Elaboración propia en base a BCU, precios constantes de 1983

Sin embargo, quizás sobre relevancia subdividir el período en fases diferentes. Ramos (1986), por su parte, ha subdividido el período considerado en tres fases, siguiendo criterios que ponen en el centro a la política económica implementada y su evaluación. La primera, el autor la fecha entre 1974-1978 y la caracteriza por la promoción de exportaciones indiscriminadas, recuperación del producto y el avance de las exportaciones no tradicionales. La segunda, desde fines de 1978 (octubre) hasta 1980, identificada por la mutación de la política cambiaria que toma la pauta de paridad móvil (preanunciada) y se afianza el enfoque monetario de balanza de pagos, aunque la inflación sigue siendo el foco principal de atención. La expansión productiva se basará aquí en la entrada de capitales. Por último, la fase III que se ubicará entre 1981 y 1983, tendrá como distintivo un fuerte atraso cambiario y déficit comercial derivado, crisis financiera interna y crisis de pago externa, alentando así una nueva recesión. Es aquí donde el autor le extiende partida de defunción al modelo que el llamó “neoliberal”.

Si así lo hiciéramos, veríamos que el período inicial 1974-77 el crecimiento es muy dinámico (3% promedio anual para el cuatrienio) teniendo en cuenta el largo estancamiento de que se partía y el mismo choque externo sufrido en el año 1973. Autores como Balassa (1980) han sostenido que la suba de los precios del petróleo le significaron a Uruguay un impacto del entorno del 7% del producto. De aquí que, aprovechando la crisis de balanza de pagos y la fuerte devaluación interna se instrumenta un cambio en la orientación económica que tendrá la tónica de promoción indiscriminada de las exportaciones. Esto no es menor en la medida que aparece una reorientación del eje de la acumulación desde el mercado interno hacia el externo, es decir, un estilo de crecimiento que se reorienta con más fuerza “hacia afuera”. Aunque el país (y su pequeñez así lo determina) había buscado desarrollar una vocación exportadora, el peso del producto orientado al mercado externo (como vimos en el capítulo anterior) resultaba un porcentaje muy menor (entre el 10-12%).

La dinámica de la inversión fue en promedio más importante que en el período anterior, siendo nuevamente la inversión fija la que explicó casi la totalidad de la inversión bruta. Efectivamente, tenemos un promedio del 17,50% del producto que se vuelca a retroalimentar la actividad económica, cuando en el largo período anterior (1955-74) sólo se invirtió en promedio el 14%. Por su parte, a pesar que a este período se le denomina

neoliberal, en el entendido básico (entre otros que detallamos) de la separación del Estado de las actividades puramente productivas y en su intervención directa en la regulación de los agentes económicos, éste emprendió a mediados del período una fuerte inversión pública, básicamente en infraestructura y energía eléctrica. También el Estado jugó un papel muy importante en la promoción de las exportaciones, ya sea por la política cambiaria que buscó mantener y por el impulso directo de aquellas exportaciones no tradicionales que necesitaban de cierta protección.

El financiamiento de la inversión tuvo dos momentos básicos. Desde 1975 en adelante creció hasta 1980 y luego fue cayendo su relación respecto del producto en la misma medida que aumentaba la entrada de capitales. En el período 1965-74 el coeficiente del ahorro nacional a producto se ubicó en promedio en el orden del 10.4% mientras que para los años 1975-83 alcanzó la media de 13.2%. En el bienio 1979-80 alcanzó el 16% promedialmente, para caer posteriormente a los guarismos medios del período (Ramos, 1986, cuadro V4:62).

De la evolución sectorial resultaron algunos cambios dignos de rescatar. Veamos.

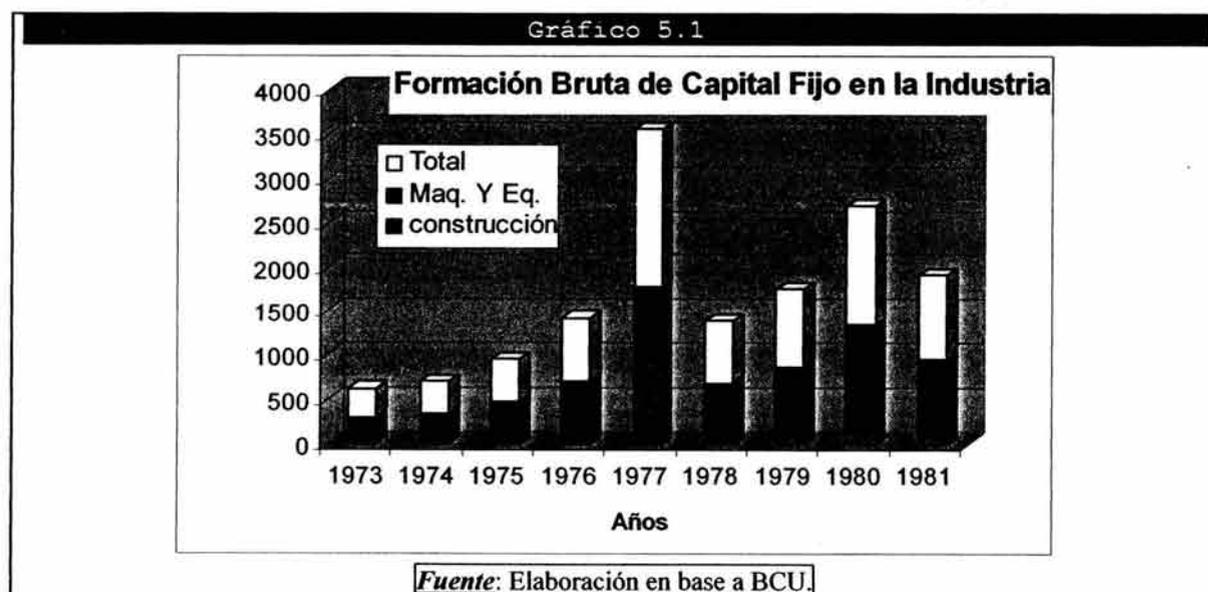
Tabla 5.2 Crecimiento anual promedio del producto	
Según sectores 1975-1983 (porcentajes)	
Sector de la Economía	Período 1975-1983
Comercializables	0.2
• Agricultura	1.5
• Manufactura	-0.9 ^{c)}
No Comercializables	2.6
• Construcción	4.5
• Servicios básicos	2.1
• Comercio y Finanzas	0.2
• Otros Servicios	2.2

Fuente: Ramos, (1986:60) en base a CEPAL e informaciones oficiales.^{c)} Se incluye minería.

Como puede apreciarse los comercializables tienen una dinámica muy baja, y a la inversa de lo que pasaba en el período anterior, la agricultura duplica la tasa promedio anual de crecimiento que había esbozado, mientras que las manufacturas crecen a una tasa

negativa. La dinámica de las manufacturas, en particular las vinculadas al mercado interno, sufrieron la crisis salarial y el impacto que la devaluación causó en el poder de compra de los trabajadores, a la vez que el Estado no subsidió su desarrollo como pasaba en la etapa precedente.

Debe destacarse la dinámica de la industria de la construcción y también la correspondiente a los servicios básicos, mientras que los otros servicios disminuyeron a la mitad su dinámica al igual que la actividad comercial y financiera. La industria de la construcción tiene una especie de “boom” a mitad del período, se desata aquí la inversión en viviendas y la construcción de infraestructura hotelera con miras al desarrollo de la oferta turística, vinculada en especial a la inversión extranjera y al principal balneario (Punta del Este). La caída de los tipificados “otros servicios” tiene que ver con una actitud más austera del Estado en lo que hace al gasto puramente distributivo que había operado de forma más dinámica en el período anterior. Por su parte, la política de control de precios y las restricciones salariales que se sucedieron en la economía desde 1968 deprimieron el comercio y las actividades financieras.



El gráfico muestra la inversión de capital fijo en la industria de la construcción y el auge más bien coyuntural de que hablábamos, y especialmente, la dinámica de la inversión en los llamados bienes de capital que se eleva tendencialmente en el período al influjo de aquellas industrias no tradicionales que comienzan a incursionar en el mercado exterior.

Sin embargo, lo más importante es la drástica desindustrialización que comienza en la década de los setenta y que se verá agravado posteriormente. Este es quizás el cuello de botella más grande del desarrollo contemporáneo que impactará fuertemente en la demanda de empleo, y con ello en salarios, caída del nivel de vida, des-sustitución de importaciones y crisis en balanza de pagos.

5.3.2 Comercio Exterior y Demanda interna

El período se caracteriza por una fuerte contracción de la demanda interna a la vez que el mercado exterior cobra importancia para el país. Las exportaciones crecen por encima del producto y duplican su participación en la actividad económica. La oferta nacional estará básicamente estancada mientras que la demanda interna se verá beneficiada durante los años en que la moneda nacional comienza a sobrevaluarse (1978-82), y en especial, en los años de pico de la inversión pública. Como es de esperarse, esto traerá un crecimiento de las importaciones muy dinámico en estos años, a la vez que el país perdía competitividad con sus productos en el mercado externo. La tabla muestra que al final del período las exportaciones serán un 60% superior mientras que el producto había crecido apenas un 10%. Por su parte, el componente importado de la oferta final también creció, colocándose promedialmente en un 21% para el período cuando en la etapa anterior estaba por encima del 17%. Será este el corolario de la mayor apertura externa y el proceso de atraso cambiario de que hablábamos.

Tabla 5.3 Mercado Externo e Interno evolución del período 1975-1983
(1975 = 100)

Período	Mercado Externo	PBI	Oferta Externa	Oferta Nacional	Mercado Interno	Componente Importado de Oferta Final
Años	(X)		(M)	(DI - M)	Total (DI)	$C_m = M / (PBI + M)$
1975	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	19.10%
1976	121.0	105.6	102.3	102.3	102.3	18.85%
1977	129.7	106.0	110.7	101.0	103.2	19.91%
1978	135.3	98.1	175.1	90.2	109.6	29.26%
1979	144.2	117.2	144.2	111.4	118.9	22.46%
1980	149.4	124.8	155.2	119.6	127.7	22.73%
1981	158.7	128.6	156.8	122.2	130.1	22.57%
1982	142.0	116.5	135.5	111.1	116.7	21.75%
1983	163.9	111.9	108.2	100.9	102.6	19.08%
Promedio						21.44%

Fuente: Elaboración en base a BCU. Tomamos 1975=100 porque el modelo comienza en el 2º semestre 1974

Puede verse también (tabla 5.4) que el saldo comercial, por lo antes dicho, será negativo en casi todo este período (promedio -7% del producto) hasta la fuerte devaluación ocurrida a fines de 1982. Sin embargo, la entrada de capitales fue importante y permitió en los primeros años de la sobrevaluación paliar la situación en cuenta corriente.

Las importaciones también ganan en importancia, aunque su dinámica no fue tan drástica como las exportaciones. Fueron las importaciones de bienes de consumo las que cobran mayor dinámica en términos de volumen, debido por un lado a un cambio en la orientación de varias empresas hacia el mercado externo, a cierta protección a los bienes exportables no tradicionales y a una incipiente apreciación cambiaria a partir de 1978. A su vez, los valores de las importaciones de bienes duraderos en proporción al total de las importaciones cae en el período (desde 6.3% del producto a 2.4% entre 1974-83), a excepción de los años de fuerte sobrevaluación 80-81. De todos modos, el grado de apertura de la economía varió sustancialmente, de haberse ubicado promedialmente en el 34% en el período anterior pasó a representar casi un 48% (siempre en promedio para el período en su conjunto, si bien en algún año llegó a pasar el 60%).

Tabla 5.4 Producto, Saldo Externo, Grado de Apertura y
Componente Importado de la Oferta Final 1974-1984

Período	Producto Bruto Interno	Export	Import	Saldo Externo	Saldo Externo a PRODUCTO	Coefficiente de Importaciones a Producto	Coefficiente de Exportaciones a Producto	GRADO DE APERTURA EXTERNA
Años	PBI	X	M	(X - M)	(X - M) / PBI	m = M / PBI	x = X / PBI	GAE=(X+M)/PBI
1974	152957	23084	35037	-11953	-7.81%	0.23	0.15	38.00%
1975	161926	27490	38238	-10748	-6.64%	0.24	0.17	40.59%
1976	168379	33276	39103	-5827	-3.46%	0.23	0.20	42.99%
1977	170356	35658	42339	-6681	-3.92%	0.25	0.21	45.78%
1978	161926	37205	66968	-29763	-18.38%	0.41	0.23	64.33%
1979	190381	39648	55154	-15506	-8.14%	0.29	0.21	49.80%
1980	201802	41081	59357	-18276	-9.06%	0.29	0.20	49.77%
1981	205634	43617	59955	-16338	-7.95%	0.29	0.21	50.37%
1982	186322	39029	51803	-12774	-6.86%	0.28	0.21	48.75%
1983	175417	45057	41373	3684	2.10%	0.24	0.26	49.27%
PROMEDIOS					-7.01%	27.05%	20.05%	47.97%

Fuente: Elaboración en base a BCU, precios constantes de 1983.

En 1977 el mismo ministro de economía Ing. Alejandro Vegh Villegas manifestaba: “El coeficiente de apertura de la economía es pues igual a un tercio. Cabe esperar que esta proporción continúe aumentando hasta llegar al valor óptimo que para nuestro país yo estimo en el entorno del 0.5” (Vegh, 1977). De sus palabras no se desprende si el economista incluía en sus cálculos los intercambios de “servicios no factoriales”, pero podríamos suponer que no, dado que nuestras propias estimaciones de sólo las corrientes físicas de comercio internacional ya en ese momento superaban la cifra que daba el ministro. Sin embargo, reconocemos que al trabajar con los precios constantes de 1983 nuestra estimación estaría sobrevaluada en términos de dólares. Si por el contrario, realizamos la misma estimación en pesos corrientes de mercado, tendríamos que reconocer que la apertura externa en ese año también sobrepasaba las cifras del ministro (ya significaba un 39% para el intercambio de bienes y servicios) y, por otro lado, el mismo retraso cambiario subvaluaría este cálculo. Hemos incluso realizado el mismo ejercicio con una estructura de precios considerada más fidedigna, como es la del año 1978, para ver si

teníamos suerte en acercarnos a los designios del ministro Vegh, pero igualmente hayamos un grado de apertura del orden del 38% para el mismo año. Es decir, que agregándole el intercambio no factorial ya la apertura externa llegaría a 2/3 del producto y en el promedio del período se acercaba al ideal tildado por el conductor de la política económica.

Tabla 5.5 Composición de las Exportaciones y evolución, bienes y servicios 1970-1982

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Exportaciones	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bienes	77.3	77.8	68.8	79.9	76.3	69.9	81.2	75.6	75.2	65.8	69.4	72.9	78.5
Servicios	22.7	22.2	31.2	20.1	23.7	30.1	18.8	24.4	24.8	34.2	30.6	27.1	21.5
Importaciones	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bienes	63.5	67.0	67.2	67.8	73.2	73.1	76.1	74.9	73.2	76.9	77.6	76.9	65.5
Servicios	36.5	33.0	32.8	32.2	26.8	26.9	23.9	25.1	26.8	23.1	22.4	23.1	34.5

Fuente: BCU, tabla 5.12 en Anexo Estadístico BV.

La tabla (5.5) muestra la composición respectiva de las exportaciones e importaciones desglosando la corriente física de bienes propiamente exportables (o importados) y los servicios de exportación (o importación). Se observa que durante el período no hubo cambios sustanciales en el tipo de exportables e importables, si bien podemos rescatar que sí hubo un aumento de la producción de servicios para consumo doméstico a lo largo del período.

Como puede apreciarse en el cuadro (5.6), crece tanto el volumen como el valor de las exportaciones hasta la crisis de deuda (1982), con especial dinámica en la primera parte del período y con una desaceleración posterior en el volumen exportado debido al proceso de apreciación cambiaria que tiene lugar en los años 79-80. Aquí es cuando estaba asumida la paridad deslizable y preanunciada del tipo de cambio en un contexto de fuerte entrada de capitales y se produce una valuación cambiaria que corroe la competitividad externa.

Tabla 5.6 Exportaciones valor y volumen, exportaciones no tradicionales, términos de intercambio, déficit en cuenta corriente, tasas de crecimiento export-import.

Período	Tasas de Crecimiento Exportaciones		Términos de Intercambio	Comercializables a Producto %	Tasas de Crecimiento Importaciones		Exportaciones No Tradicionales a Producto ^Θ %	Déficit Cuenta Corriente % Export.
	Valor	Volumen			Valor	Volumen		
Histórico								
1950-70	-0.4	0.0	104.0					
1971-73	14.0	-4.0	115.0*	35.3*	6.0	-0.3	19.8*	10.0
Neoliberal								
1974	22.0	17.3			61.6	18.3	28.8	
1975	10.2	24.3	80.0	34.9	14.2	-2.7	34.5	36.0
1976	26.4	24.1	79.0	34.0	4.3	0.1	43.8	12.0
1977	16.1	5.7	85.0	35.5	29.7	27.2	42.6	21.0
1978	12.9	4.3	89.0	34.1	6.1	3.2	47.9	15.0
1979	30.8	0.6	97.0	32.1	55.0	29.1	47.3	30.0
1980	27.8	6.3	95.0	33.5	42.6	16.1	42.1	47.0
1981	11.4	7.1	89.0	31.2	-2.1	-10.6	41.7	28.0
1982	-9.6	-1.2	88.0	29.7	-24.4	-19.4	50.5	15.0
1983 ^a	-10.1	4.3	88.0	29.7	-28.7	-25.8	47.6	7.0
Fuente: Elaboración en base a Ramos: 1986 y BCU.* promedios tomados entre 1971-74. *año 1973								
Θ Arroz, azúcar, plásticos, cebada, cítricos, textil, químicos, automotriz								

Es destacable la dinámica y el peso que toman los bienes no tradicionales (Tabla 5.6) en la oferta de exportables, este es un rasgo característico de este período y que hace a lo que hemos llamado intento de desarrollo del patrón secundario-exportador.³ Si bien en la primera parte del período se había abierto indiscriminadamente la economía, se genera a su vez una fuerte protección a dichos bienes para generar una mutación en la plataforma exportable. Esto va generando también un conflicto palpable entre los actores económicos, la ganadería extensiva tradicional va perdiendo importancia a la vez que nuevos grupos sociales vinculados al sector exportador-importador (comercial) y la banca privada la van adquiriendo.

³ Los bienes tradicionales los hemos definido en el capítulo 3 (página 84 nota de pie n°13) y según el decreto del MGAP los no tradicionales (listados también en dicha nota) se definen por oposición. No hay que confundir los bienes no tradicionales con los bienes propiamente industriales. En el Anexo Estadístico BVI (justamente la tabla BVI-6), nos muestra que la participación de los bienes industriales en las exportaciones es poco más de un cuarto a fin del período (80-82).

5.3.3 Estabilización de precios, Inflación y el ancla salarial

Rescatemos los parámetros del debate teórico que estaba presente en la elección de las políticas de estabilización, el enfoque monetarista y el estructuralista.

Comencemos con el último, que por cierto no se constituyó en la base de la estabilización. Dicho enfoque rescataba la endogeneidad de la relación entre el déficit fiscal, la expansión monetaria y los precios. Por lo tanto, los elementos centrales eran los desequilibrios estructurales que de alguna manera obligaban a la expansión monetaria (en especial del crédito) para sustentar el nivel de exportaciones y la producción agrícola (caracterizadas por su baja elasticidad precio). De aquí, que cualquier intento por atacar las “raíces estructurales” del proceso inflacionario pasaba para esta escuela de pensamiento por resolver los desequilibrios externos, de lo contrario las demás medidas paliativas (en especial las de restricción de demanda de corte monetarista) terminarían en recesión.

El planteamiento monetarista, el que a la postre se llevó a cabo, ponía en el centro la expansión monetaria producto de los déficit fiscales como causa del proceso inflacionario. Por lo tanto, la modulación de esa expansión corregiría los desajustes. Según Ramos (1986:87), la teoría cuantitativa del dinero había predicho la dinámica de los precios más o menos ajustadamente para el período 1950-1970.⁴ Sin embargo, en el corto plazo esto no necesariamente sucedía como lo apuntaban los estructuralistas:

...para frenar la inflación no bastaba con reducir el déficit fiscal y desacelerar la expansión monetaria pues, por una parte, la velocidad del dinero podría fluctuar en forma compensatoria y, por la otra, de existir rigideces y cuellos de botella, la desaceleración en el incremento de la demanda agregada (Mv) podría desacelerar tanto la inflación (lo deseado) como la producción (lo no deseado) (Ramos, 1986:87).

La pertinencia de la inflación quizás demandaba un enfoque más estructural, sin embargo, la urgencia de abatir niveles inflacionarios del 100% y las frustraciones anteriores del excesivo regulacionismo, terminó justificando el pragmatismo monetarista.

⁴ La fórmula de equilibrio de la teoría cuantitativa es: $(m * v = p * q)$, lo que implica que la masa monetaria por la velocidad de rotación de ese dinero tiende a constituir una identidad con la cantidad de productos multiplicado por sus precios de mercados. Bajo el supuesto que la velocidad de rotación es “relativamente” constante y que en el corto plazo el producto también es constante, basta con mover la masa monetaria (que le compete a la autoridad monetaria) para predecir la dinámica de los precios. Según el trabajo de Ramos, para Uruguay (al igual que para Argentina y Chile) esta teoría había dado ajustada cuenta del movimiento de los precios (29%) para el período que va entre 1950-1970.

Por más que la ideología popular identifique a este período como de liberalización neoliberal a secas, los precios “en general” a lo largo del período no se liberaron compulsivamente. En particular, los correspondientes a los bienes de consumo que venían de un estricto control de precios durante el período anterior, sí sufrieron una liberalización pero ésta fue muy pausada. Notaro y Wonssewer (1980) manifiestan que para el principio del período que nos ocupa (1974) el 94% de los precios de la canasta de consumo estaban bajo control, pero efectivamente se comienza una liberalización gradual, tal que al final de lo que Ramos denomina primera fase 1978 todavía un 40% de los artículos de consumo masivo permanecían sujetos a control de precios (Ramos, 1986:41).

Los salarios quizás son los que más se liberaron en el sentido que se suspenden las negociaciones colectivas (de gran tradición en el país) donde participaban empresarios, trabajadores y el Estado en su papel de árbitro (y en el entendido histórico, que en caso de controversia pesaba a favor de la parte más endeble de la negociación, o sea los trabajadores). Como vimos en el capítulo anterior, ya en el período de 1968 a 1973 los salarios se habían deprimido fuertemente, ahora durante el período de 1974 hasta 1977 ya habían perdido otro 24% de su capacidad de compra. Tenemos aquí el elemento más anti-popular que tiene el modelo económico aquí desarrollado, su sesgo regresivo en cuanto a la distribución del ingreso. El salario real pierde durante el período 43%, por más que al fechar el fin de período en el año 1983 se recoge el impacto de la fuerte devaluación que tuvo lugar con la crisis de deuda, lo que de hecho amplifica la caída (Tabla 5.7).

Tabla 5.7 Evolución de los precios 1974-1983
Deflactor del Producto, IPC y Precios de Exportaciones e Importaciones,
Salarios Reales y Producto Bruto Interno *per cápita*

Período	PBI	M	DF		SR*	PBIpc*
Años	Deflactor	PBI	IPC	X	1974 = 100	= 100
1974	2.972	100.0	100.0	100.0	100	100
1975	5.043	169.7	181.4	172.6	91.5	105.6
1976	7.506	252.6	273.2	254.4	86.2	109.2
1977	11.690	393.3	432.3	381.3	75.9	109.8
1978	19.101	642.7	624.8	535.5	73.2	103.8
1979	30.268	1018.4	1042.5	854.2	67.3	121.3
1980	45.690	1537.3	1704.2	1215.6	67.0	127.8
1981	59.549	2003.7	2284.4	1485.8	72.0	129.4
1982	69.072	2324.1	2718.2	1668.3	71.8	116.5
1983	100.000	3364.7	4055.5	3602.8	56.9	109.0

Fuente: Elaboración en base a BCU e INE para ^{*}Salario Real y ^{*}Producto *per cápita*.

En cuanto a las variables empleo y desempleo debemos hacer algunas consideraciones. La drástica caída salarial nos podría llevar al razonamiento que ante una caída fuerte en los costos salariales (que son la mitad aproximada de los costos empresariales totales en el país) en un contexto de crecimiento y expectativas halagüeñas debería implicar una expansión de la demanda de empleo. Efectivamente, el empleo crece a lo largo del período si bien menos de un 10% en términos acumulados entre 1974 y 1983. Sin embargo, el desempleo crece a una tasa mucho más dinámica y casi se duplica en el mismo período. Esto incluso, con una variable demográfica que juega de manera distensionante en el mercado de trabajo, la emigración internacional. Los motivos políticos quizá son dominantes en el período considerado para explicar las causas de la tan dinámica emigración internacional (10% de la PEA), sin embargo, la caída salarial aunada a la misma represión sindical podrían aportar a su entendimiento.

Tabla 5.8 EMPLEO Y DESEMPLEO 1973-1983

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Empleo	96	100	101	104	108	105	108	114	118	114	109
Desempleo	8.9	8.1	s/d	12.7	11.8	10.1	8.3	7.4	6.6	11.9	15.5

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL e informaciones oficiales

El crecimiento del empleo a la vez con el desempleo también creciente tiene mucho que ver con la caída de los salarios. Si bien la economía generó nuevos empleos, la dinámica de esta oferta de empleos fue muy inferior a la demanda. Esta última, seguramente estuvo impulsada por la caída del ingreso en buena parte de los hogares, llevando así a la búsqueda de nuevos trabajos por parte de muchas personas que ya contaban con empleo. El fenómeno se conoce como multi-empleo, mismo que es una estrategia familiar de sobrevivencia ante una caída generalizada de los ingresos. Por otra parte, la tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo, cuestión que se conoce como “feminización” de la fuerza laboral comienza aquí a cobrar importancia.

El abatimiento de la inflación no se podría decir que fue un éxito rotundo del modelo económico. Si bien el punto de partida era muy alto (un proceso inflacionario que en 1973 había alcanzado el 100%), la disminución fue gradual hacia el fin del período, aunque la crisis de deuda y la depreciación de la moneda de fines de 1982 la volverá a impulsar a la mitad del punto de partida.

Hemos introducido el año 1973 para tener un punto de partida comparativo, la tabla nos muestra que a pesar de la restricción monetaria drástica del circulante la inflación (medida por los precios al consumo) sólo pudo disminuirse a la mitad. Ahora bien, si tomamos en cuenta el período que nos aqueja (desde 1974 hasta el momento anterior a la crisis de deuda de octubre de 1982), los planes estabilizadores habían logrado disminuir algo más del 50% la inflación.

El gráfico (5.2) permite apreciar la correlación existente entre el déficit fiscal, la expansión monetaria y la inflación. El déficit fiscal disminuye desde 1975 a 1979 y luego comienza nuevamente a aumentar para ubicarse a fin de período en guarismos parecidos a los que se encontraba al principio. La expansión monetaria entre 1978 y 1979 fue generada por el déficit fiscal (Tabla 5.9).

Tabla 5.9 Indicadores Macroeconómicos y Monetarios 1973-1983

Años	Devaluación Nominal	Dinero ^a	Precios ^b	Producto Interno Bruto	Razón Déficit Público a Producto
1973	55.4	63.5	97.0	0.4	-1.2
1974	39.0	80.0	77.2	3.1	-3.8
1975	89.1	50.1	81.4	5.9	-4.3
1976	47.7	67.9	50.6	4.0	-2.1
1977	39.9	45.3	58.2	1.2	-1.3
1978	28.9	53.0	44.5	5.3	-0.9
1979	29.3	99.5	66.8	6.2	0.0
1980	15.7	34.9	63.5	5.8	-0.3
1981	18.7	8.3	34.0	1.9	-1.5
1982	36.2	19.8	19.0	-9.7	-9.1
1983 ^c	148.3	11.1	51.5	-4.7	-3.9

Fuente: Ramos, 1986:94 en base a CEPAL y FMI Estadísticas Financieras Internacionales.

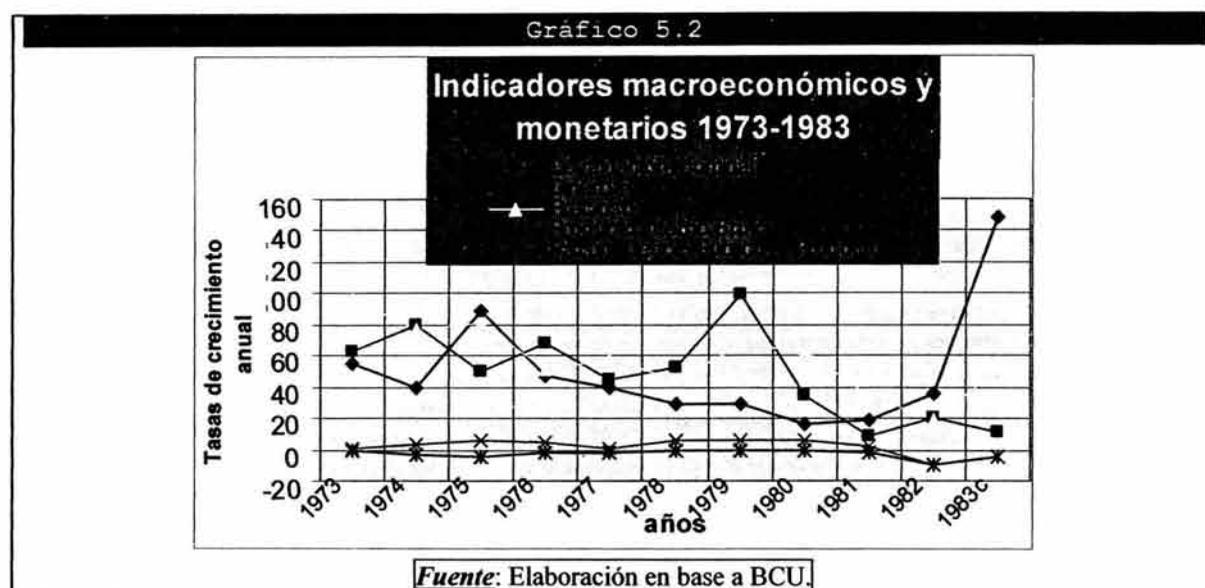
^a MI (billetes y monedas en circulación más depósitos a la vista)

^b Índice de precios al consumidor.

^c Cifras preliminares.

El proceso devaluatorio se desacelera a partir de 1975 lo que implica, dicho de otra manera, la apreciación que sufre la moneda y que a partir de 1980 incide decisivamente en la caída del producto y la profundización del déficit público.

Como hemos visto, las dos medidas fundamentales que se tomaron desde el inicio del período fueron los controles a la expansión monetaria y básicamente a los salarios. El control salarial derivaba de una percepción que se tenía de que estos habían sido ampliamente protegidos por el Estado de bienestar y la fuerza sindical mantenía (a pesar de los estragos que las devaluaciones ya habían causado desde fines de los sesenta en el valor de la fuerza de trabajo) precios de monopolio por encima de los considerados de competencia.



Por otro lado, la importancia que el peso relativo de los costos del factor trabajo significaba entonces para los costos capitalistas totales (alrededor del 50% Ramos, 1986:94), a pesar que no eran los únicos costos. Los demás costos, y debido a la todavía elevada inflación, como lo eran los bienes importados (10% aproximadamente de los costos

totales), los costos de capital o los servicios empresariales se encarecían. Sin embargo, a diferencia de los críticos o los mismos apologistas del enfoque monetarista han rescatado, “los márgenes de capital y empresariales crecieron no debido a la demanda o la presión sobre los costos, sino por el margen de las empresas para fijar precios sin que existiera una competencia externa significativa”(Ramos, 1986:94). Esta afirmación tiene una importancia no menor, en el sentido que permite sostener que se podría haber implantado una lógica estabilizadora en el mismo sentido monetarista sin la necesidad de sostener una política regresiva en cuanto a la distribución de los ingresos, el mismo proceso inflacionario estaba resguardando los márgenes de ganancia empresarial y, por ende, alentando la inversión.

La inversión pública, jugó un papel fundamental para mantener la actividad económica en el período inicial a pesar de las fuertes restricciones de demanda que operaban en la economía. Por otro lado, la expansión de las exportaciones en volumen también hizo que la inversión se relocalizara desde sectores vinculados al mercado interno hacia otros afines o que se reorientaron al mercado exterior. De todos modos, las expectativas de futuro de los agentes se fue ajustando no siguiendo la lógica de la demanda y tampoco de los costos salariales (ambas variables a la baja), sino en base a la incertidumbre futura y cuestionando en última instancia el mismo proceso productivo.

Es precisamente el tipo de contexto en el que la información imperfecta, la incertidumbre acerca de la evolución futura de los precios, y el alto riesgo que trae consigo se transforman en elementos determinantes de las decisiones de precios que adoptan las empresas. El margen de ganancia sobre los costos se convierte en una función de la inflación esperada, potenciada por un factor que implícitamente se establece por concepto de la incertidumbre y el riesgo imperantes. Durante la fase de elevada inflación, de máxima incertidumbre y desequilibrio en el mercado, los precios asumen cierto grado de autonomía respecto no sólo de la demanda, sino también del incremento de los costos (Foxley, 1983:147).

El error de política económica podría señalarse con la máxima popular de que “el que mucho abarca poco aprieta”, o sea, se afrontaron demasiados objetivos a la vez y dependientes de los mismos instrumentos de política. Equilibrar las cuentas externas, pero al mismo tiempo estabilizar los precios, que además implicaba una corrección de los precios relativos que venían de una larga distorsión, llevaría a la vinculación cada vez más probable entre los logros de los objetivos inflacionarios y la precipitación de una recesión.

Efectivamente, en la medida que se acercaban las metas de precio se potenciaba el desempleo y caía el nivel de actividad.

Es así que en 1978 hay un cambio en la política económica, donde se pondrá ahora la política cambiaria en un papel activo con el objetivo de controlar la inflación, mientras que la monetaria se transformará en pasiva. Este es propiamente el “enfoque monetario de Balanza de Pagos”, donde se sigue una pauta devaluatoria preanunciada y la oferta dineraria estará determinada por el saldo en la balanza de pagos. Se esperaba también que la política cambiaria influyera de forma directa en los precios de los comercializables (y no sólo indirecta al orientar las expectativas inflacionarias), ya que con el avance de la apertura externa los precios de los productos locales se iban a topar con la barrera natural de sus homólogos importados.

Vale la pena apuntar el fundamento teórico, los desajustes entre oferta y demanda monetaria se zanján ahora con la balanza de pagos y no con la caída de la producción. Si partimos de una demanda determinada de moneda y el crédito interno se contrae, entonces sube la tasa de interés interna. A todo esto, aparecen otros mecanismos automáticos de ajuste. Veamos.

En un contexto de cuenta de capital abierta es dable esperar que entren capitales, se recuperan las reservas internacionales y la oferta de dinero podrá igualarse a la demanda, con lo que la restricción inicial de moneda no influirá en el monto total de dinero sino en la composición del crédito entre el interno y el externo. Si el caso fuera de una economía cuya cuenta de capital estuviera cerrada, cabría aquí esperar que la recuperación de la tasa de interés haga caer la demanda de bienes, cayendo así las importaciones y generando un superávit comercial, lo que también repercute en un aumento de reservas y, por ende, en la expansión dineraria deseada (Ramos, 1986:101).

Tabla 5.10 Entrada de Capitales 1973-1983

Años	Cuenta de capital en la balanza de pagos (Mill. Dls.)	Cuenta de capital como porcentaje de exportaciones	Capital privado a largo plazo como porcentaje de exportaciones	Capital privado a corto plazo como porcentaje de exportaciones
1973	9.0	2.2	-4.9	5.4
1974	96.0	19.2	1.2	21.0
1975	136.0	24.7	3.1	5.6
1976	156.0	22.4	5.7	11.8
1977	351.0	43.4	1.7	25.1
1978	262.0	28.7	-0.8	-5.9
1979	453.0	37.9	1.8	7.9
1980	811.0	53.1	0.9	20.4
1981	494.0	29.5	2.8	19.1
1982	-182.0	-25.9	4.5	33.3
1983 ^a	111.0	8.0	s/d	s/d

Fuente: Ramos, 1986:112 en base a CEPAL y FMI. ^a Datos preliminares

El agravante mayor de la operación de los mecanismos anteriormente comentados resultan (como arroja el cuadro 5.10) del contexto internacional en que se aplicaron. Las altas tasas de interés eran reflejo de desequilibrios en otros mercados y la gran liquidez operante en los mercados mundiales dificultaba la igualación de la tasa de interés doméstica a la internacional. La entrada de capitales, como puede verse, significó en promedio para el período un 24% de las exportaciones, porcentaje que toma fuerza si vemos que en 1973 éste apenas sobrepasaba el 2%. Sin embargo, se vuelve muy importante observar que el capital que viene al país es mayoritariamente de corto plazo (87% del total), lo que permite generar en el período una fantasía macroeconómica que terminará convirtiéndose en deuda al mínimo desequilibrio visible en la cuenta corriente, o bien, ante expectativas mejores en otros mercados emergentes.

En el caso de nuestro país la entrada de capitales generó efectivamente una composición del crédito distinta donde cobrará mayor peso el crédito externo, potenciando así un problema de deuda que generó un *crack* hacia finales de 1982. Si en vez de la apertura indiscriminada de la cuenta capital, dicha apertura hubiese tomado algunos recaudos, por ejemplo, hacerla en función de cierto equilibrio en la tasa doméstica de interés.

Tabla 5.11 Deuda Externa Global 1970-1983

Años	Miles de millones de Dólares de deuda				Proporción de la deuda global	
	Privada	Pública	Total	Neta ^a	Porcentaje del PBI	Porcentaje Exportaciones
1970	0.19	0.33	0.52	0.43	16.9	179
Promedio 1970-1973	0.20	0.45	0.65	0.57	20.18	204.5
1974	0.22	0.74	0.96	0.98	24.3	192
1975	0.17	0.86	1.03	1.10	22.8	187
1976	0.17	0.96	1.13	1.02	22.8	162
1977	0.29	1.03	1.32	0.98	24.7	163
1978	0.33	0.91	1.24	0.63	22.9	141
1979	0.67	1.01	1.68	0.99	22.9	141
1980	0.97	1.16	2.13	1.32	25.6	140
1981	1.66	1.47	3.13	2.29	34.7	183
1982	1.55	2.71	4.26	3.92	49.0	277
1983 ^a	1.31	3.20	4.51	4.11	53.0	320

Fuente: Elaboración en base a Ramos, 1986:112 y estadísticas oficiales. ^a Datos preliminares.

Como puede apreciarse, la deuda externa privada creció durante todo el período, mientras que la pública en especial se triplicó ampliamente, y si la referencia la ponemos en el año 1970, la deuda pública sería trece años después diez veces más abultada en términos absolutos. Por su parte, la deuda global se había multiplicado 2.5 veces en proporción al producto bruto interno y representaría a fin de esta fase más de la mitad del producto mientras que tres veces el monto de las exportaciones. A partir de los 80 tendrá también un fuerte crecimiento.

Si bien hacia 1982 el objetivo inflacionario se venía cumpliendo incluso con crecimiento económico, el problema se desplaza hacia un fuerte atraso cambiario que resultaba ya en un 50% y cuestionaba fuertemente la competitividad externa. Los términos de intercambio se mantuvieron sin mucha variación pero la entrada de capitales potenciaría “una forma en especial dañina de la enfermedad holandesa” (Ramos, 1986:105).

5.4 Conclusiones preliminares

Vale la pena resaltar como aristas fundamentales del período que nos ocupó aquí las siguientes. Por más que hemos tildado el período precedente como de “ensayo neoliberal puro” lo hicimos en base al rescate más estricto de la filosofía de política económica que se llevó a cabo que de la dinámica económica en particular.

Sin embargo, hemos apuntado también que el Estado jugó aquí un rol preponderante en varios sentidos y en oposición a los postulados económicos del mismo modelo aplicado. Por un lado, es cierto que se comienza con una apertura económica indiscriminada, pero no es menos verdadero que se identifica claramente un deber ser que busca sostenerse y es el de generar una inserción cualitativamente diferente en el comercio exterior. Serán los bienes de exportación no tradicionales los elegidos para la nueva inserción y para ello se destinan instrumentos de política económica de corte general como así medidas pragmáticas que promovieron la exportación de dichos bienes. Por otro, hay una elevación del nivel de inversión de la economía y es el Estado quien lleva adelante una fuerte inversión pública en infraestructura y servicios en general (el sector eléctrico en particular).

En cuanto a la liberalización de los precios, esta resultó gradual en términos generales pero especialmente compulsiva en lo que hace al precio de la fuerza de trabajo, los salarios. Identificamos este aspecto como el más negativo y antipopular de la gestión estatal en este período. Promovió una política activa de caída de costos internos para la industria y una política cambiaria que reforzaba la protección en buena parte del período al inhibir la competencia externa. La drástica caída del salario y la fuerte represión sindical por la vía de la coerción física directa que llevó adelante el gobierno de facto generó una fuerte emigración internacional, misma que los principales especialistas han ubicado en el orden del 10% de la población económicamente activa (Pelegriño, 1989, 1991). Este elemento es un cambio demográfico más que importante para la composición de las futuras generaciones. Rescatando sólo el ángulo económico de corto plazo, tenemos que fue la válvula de escape más importante para el conflicto social y que se reflejó en cierta estabilidad de la tasa de desempleo. Para el mediano plazo, deberá rescatarse el tipo de emigración que se produjo, jóvenes y personas con relativamente alta calificación laboral (buen porcentaje de intelectuales y obreros industriales calificados) lo que impacta en la

dinámica demográfica, pero a la vez, en una descalificación progresiva de la fuerza de trabajo.

Con la liberación abrupta de la cuenta capital de la balanza de pagos y el contexto externo de liquidez infinita (dada la pequeñez de la plaza y la oferta externa de dineros) generó un traslape en la composición del crédito desde el interno hacia el externo. Esto terminaría corroyendo la competitividad externa mediante un fuerte atraso cambiario y, en última instancia, el problema de pagos de 1982. Se alentó con la liberalización financiera la conformación de grupos económicos nuevos que se fortalecieron en la prestación de esos servicios financieros. Por último, el Estado jugará también un papel decisivo a la hora de la quiebra de esas instituciones financieras (que habían acumulado buena parte de los negocios en el período) con la absorción de las deudas incobrables.

El nuevo patrón de acumulación que se intenta en los años setenta tiene su ocaso en la llamada crisis de deuda y genera un impacto muy negativo para las estructuras económicas contemporáneas. Por un lado, las exportaciones tradicionales pierden peso en el producto total y las no tradicionales lo ganan pero con un costo muy fuerte para buena parte de la población. Se desarma claramente la estructura industrial sustitutiva anterior y a los conocidos lazos de dependencia internacional (los términos de intercambio y la importación de los bienes de capital), se le sumarán ahora una dependencia más aguda en los flujos de financiamiento externo, particularmente de las instituciones multilaterales de crédito (y su consabida “condicionalidad estructural”) y, lo que no resulta menos importante, la dependencia de los bienes de consumo importados en las nuevas condiciones de apertura externa y deprimida competitividad.

Anexo Estadístico BV- Tabla 5.12 BALANZA DE PAGOS

Datos históricos anuales (en millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
CUENTA CORRIENTE	-45.1	-63.7	-8.8	37.1	-118.0	-189.5	-73.6	-159.8	-127.0	-316.8	-692.0	-478.2	-468.2
A. Cuenta Comercial	-29.6	-50.4	3.5	43.3	-92.8	-125.2	-8.9	-98.5	-57.3	-266.1	-600.3	-414.1	-281.7
Exportaciones	290.0	252.7	311.0	409.8	499.6	551.1	696.2	808.6	912.9	1,198.4	1,526.0	1,666.6	1,303.8
Bienes	224.1	196.6	214.1	327.6	381.2	385.0	565.0	611.6	686.1	788.1	1,058.5	1,215.4	1,022.9
Servicios	65.9	56.1	96.9	82.2	118.4	166.1	131.2	197.0	226.8	410.3	467.5	451.2	280.9
Importaciones	319.6	303.1	307.5	366.5	592.4	676.3	705.1	907.1	970.2	1,464.5	2,126.3	2,080.7	1,585.5
Bienes	203.1	203.2	206.6	248.6	433.5	494.1	536.6	679.7	709.8	1,125.9	1,650.8	1,599.4	1,038.4
Servicios	116.5	99.9	100.9	117.9	158.9	182.2	168.5	227.4	260.4	338.6	475.5	481.3	547.1
B. Renta Neta	-24.8	-21.6	-23.6	-25.1	-42.6	-71.2	-72.4	-67.9	-76.8	-57.8	-100.4	-73.8	-196.9
C. Transferencias Corrientes Netas	9.3	8.3	11.3	18.9	17.4	6.9	7.7	6.6	7.1	7.1	8.7	9.7	10.4
CUENTA CAPITAL Y FINANCIERA	44.8	79.2	93.2	-0.3	106.2	124.3	169.1	241.5	103.1	406.6	750.9	667.4	1,091.4
ERRORES Y OMISIONES	-26.0	-44.8	-59.0	-30.4	-68.0	-43.0	-10.0	43.2	159.3	-23.3	94.5	-141.6	-1,261.5
BALANZA GLOBAL 1/	-26.3	-29.3	25.4	6.4	-79.8	-108.2	85.5	124.9	135.4	66.5	153.4	47.6	-638.3

Fuente: BCU. NOTA GENERAL: Presentación Uniformizada

Hasta el año 1976 elaborado con Metodología del MBP 3ra. Rev.

Desde 1977 hasta 1995 elaborado con Metodología del MBP 4ta. Rev.

Desde 1995 elaborado con Metodología del MBP 5ta. Rev.

1/ Desde 1995 corresponde a la variación de Activos de Reserva conforme la definición del MBP 5ta. Rev.

Parte B/6. La nueva inserción internacional en la hegemonía del capital dinero de préstamo

6.1 Introducción

Después de la crisis de deuda, se vino abajo la industrialización para la exportación, o lo que nosotros llamamos intento frustrado de desarrollar un “patrón de acumulación secundario-exportador” (Valenzuela, 1991).¹ Lo que se implanta a partir de 1983 y de forma paulatina es particularmente un “modelo neoliberal” pero ahora más estrictamente apegado a las definiciones iniciales que vertíamos en el capítulo anterior. Nosotros lo entenderemos, como el mismo Valenzuela (1991) lo ha llamado en términos generales, “degeneración” de ese patrón secundario-exportador (que se intentó), donde resalta una inserción en los flujos financieros internacionales (en especial los regionales) y un vínculo exterior apegado a la región (a partir de 1999 con Argentina fundamentalmente).

Es a partir de 1987 (16 de junio) cuando se signan acuerdos de Ajuste Estructural con los organismos multilaterales de crédito y explícitamente aparecen los objetivos de una nueva orientación internacional del país.

Podemos diferenciar a su vez tres fases diferentes en este período. La fase inicial 1983-89 signada por la tímida recuperación y con un reacomodo de los agentes económicos en un clima de aumento de demandas propia del contexto de recuperación democrática (a partir de marzo de 1985). De todos modos, los ajustes económicos si bien permitieron una cierta recuperación salarial le fijaron un tope en la medida de que se priorizó los cumplimientos de los acuerdos internacionales en lo que hizo a la pesada deuda externa.

¹ Resulta quizás controversial hablar de intento frustrado de desarrollo de un “patrón de acumulación secundario exportador” en los años 70, sostenemos que el período de “sustitución de importaciones” intentaba generar las bases para el mismo (pero siempre tuvo el marco primario exportador). El pensamiento posterior a los 70 buscará el desarrollo de “nichos de mercados” para la industria de exportación sin la preocupación por avanzar en el nivel de industrialización general de la economía.

Una segunda fase, se instaura en los noventa con el avance de las reformas económicas ahora sí propiamente neoliberales (detalladas en el capítulo II), con la decidida definición de una estrategia de convertir al país en una “plaza financiera” regional.² Las reformas fundamentales que tienen lugar son:

- la profundización de la apertura comercial,
- liberalización financiera,
- achicamiento del Estado con el retiro de sus actividades de regulación económica (desregulación),
- privatizaciones más bien encubiertas³ de las actividades de responsabilidad social del viejo “Estado de Bienestar”,
- reforma tributaria y
- flexibilidad laboral impulsada por la nueva base técnica y el retiro del Estado de las negociaciones salariales colectivas.

Se da una relativa euforia económica desde 1990 hasta el año 1998 (con la excepción del año 1995 y la influencia del “Efecto Tequila”), basada también en una fuerte entrada de capitales pero acompañada de una sobrevaluación cambiaria no desconocida en la historia del país y que volverá a estrujar la economía al año siguiente.

² El segundo de los acuerdos llevados a cabo por el gobierno con los organismos multilaterales de crédito, el llamado SAL 2 del 16 de mayo de 1989 decía explícitamente: “Las necesidades de Uruguay son las de un banquero, no las de un comerciante. También requiere altas tasas de interés para atraer y mantener depósitos de no residentes”(Banco Mundial, 1989 Report N°7424/UR).

³ En Uruguay no se dan las privatizaciones masivas como en otras partes del continente o la región. El proyecto de privatizaciones fue siempre muy resistido por la ciudadanía y mediante Referéndum y posterior Plebiscito en 1992 se opuso rotundamente (70% del voto popular) a la entonces llamada “Ley de Empresas Públicas”. Igualmente los distintos gobiernos han seguido insistiendo, pero ahora, sin buscar leyes genéricas en dicho sentido. Resalta la privatización parcial del fondo de retiro de los trabajadores que antes se encontraba totalmente bajo la égida del Banco de Previsión Social (BPS) u cuya gestión pasó a las AFAPS (Administración de Fondo de Ahorro Provisional) propiedad de banqueros. La salud y la educación tuvieron un proceso de privatización de hecho, en la medida que los servicios públicos perdían calidad a causa de los recortes presupuestales, a esto le llamamos privatizaciones encubiertas. El último hecho recientemente pasado (Diciembre, 2003) fue el referéndum (y Plebiscito) que volvió a oponerse (más del 60% de votos) a la “Ley de Asociación de ANCAP” (la Asociación Nacional de Combustibles Alcohol y Pórtland es la empresa de refinado y comercialización de petróleo y derivados) que buscaba abrir la competencia a capitales privados en la industria energética del país. También, el Poder ejecutivo debió echar atrás unos artículos de ley que perseguían la apertura del monopolio de las comunicaciones (ANTEL) ante la amenaza de sectores populares (Pit-Cnt y organizaciones sociales) de promover un plebiscito para derogarlos.

La tercera fase, y el ocaso del modelo “plaza financiera” comienza en el año 1999, quizás con el impacto de la crisis brasileña fundamentalmente⁴ que exigirá una reorientación del comercio exterior y una estrecha vinculación con Argentina. Seguramente aquí tenemos una vinculación demasiado vulnerable a la suerte de Argentina que ya planteaba serios problemas de sobrevaluación cambiaria y su respectiva pérdida de competitividad internacional. El modelo duró hasta la crisis argentina de 2002, aquí se vino la noche y la crisis bancaria fue su modo aparential más inequívoco.

6.2 La frustración secundario-exportadora y las mutaciones hacia el país financiero

Tenemos que subrayar que la crisis de deuda tiró por tierra los intentos de una inserción internacional a partir de bienes industrializados no tradicionales y donde el Estado, más allá del discurso liberalizante, jugó un papel muy activo. Muchas de las generalizaciones más comunes no distinguen entre el discurso y la gestión estatal de la economía. Como señalamos en el capítulo precedente, en el marco mismo del “ensayo neoliberal puro” existió una actitud regulacionista y proteccionista del Estado.

Los cambios estuvieron en que se abandonaron sí los subsidios a la industria vinculada al mercado interior pasando a redireccionarlos hacia aquella industria que buscaba reconvertirse con miras a la exportación. La inversión pública fue importante y el Estado lideró un proceso de redistribución de los ingresos desde el trabajo hacia el capital basado en la represión y hubo un cambio en las fuentes del financiamiento, desde el ahorro interno hacia el endeudamiento externo. También los gastos sociales se retrotrajeron y cobraron importancia otros gastos improductivos como los de “seguridad nacional” propia de los gobiernos dictatoriales.

⁴ Las crisis que llamamos de nueva generación y que tienen su inicio más visible en la experiencia mexicana de fines de 1994 repercutieron en toda la región. En particular la mexicana tuvo su impacto en Argentina e indirectamente afectó a Uruguay, mientras que la brasileña de enero de 1999 afectó directamente la competitividad de nuestro país. Las crisis asiáticas de los años 1997-98 tuvieron a su vez un impacto indirecto en la medida que afectó la competitividad uruguaya en terceros mercados (en particular terminó con un polo agroindustrial en el norte del país vinculado a una variedad de arroz y a los mismos capitales japoneses).

En esta nueva etapa el país se plegará de forma más nítida a lo que son las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito y a lo que se conoce como “reformas económicas” del llamado Consenso de Washington.⁵ Se impone en el discurso de los países emergentes y “pequeños” la búsqueda de nichos de mercado de alto valor agregado, desarrollo de servicios⁶ (a la medida), vender “inteligencia”, generación de espacios, equilibrios macroeconómicos y garantías (políticas y sociales) para que la actividad privada se desarrolle (en especial la impulsada por los flujos internacionales de capital). Algunas de estas reformas se profundizaron y tuvieron la anuencia decidida de la gestión estatal, tal el caso de la apertura comercial y financiera y la desregulación económica. Otras, como las privatizaciones observaron obstáculos muy importantes en la vieja tradición nacional donde el Estado había sido “protector” de las grandes mayorías (en aquél entonces se decía “clase media”).⁷

También en esta etapa se potenciará una redistribución regresiva del ingreso pero ahora impulsada por nuevos métodos. La reforma tributaria y el retiro del Estado de la negociaciones salariales tripartitas cargan con gran parte de la explicación.

La reforma tributaria genera un traslape de los impuestos que antes gravaban al sector externo y al patrimonio productivo hacia impuestos provenientes del consumo (el IVA es el más importante con 2/3 de la recaudación impositiva) o bien que recaen sobre el ingreso de los asalariados. El supuesto teórico, que sustentaba este cambio tributario deviene de la máxima neoclásica que el ahorro determina la inversión. Como los agentes económicos que realmente tengan capacidad de ahorro van a ser los que alienten el proceso de inversión se les debía descargar de las responsabilidades de financiar el Estado. Por lo

⁵ El contexto internacional y el detalle de las reformas se ha desarrollado en el capítulo 2 por lo que aquí no lo retomaremos.

⁶ Eufemísticamente uno de esos servicios que tuvieron mucha salida, en especial para el mercado argentino, fue un sistema *ad hoc* (SAFI: Sociedades administradoras de fondos de inversión) para la evasión fiscal (y tal vez para el lavado de dinero) y que articulaba con el modelo de plaza financiera y de libre flujo del capital dinero de préstamo. Hoy la justicia argentina ha comenzado una investigación al respecto que involucra a varias consultoras y empresas de servicios financieros uruguayos (con el beneplácito o bien la no regulación del Banco Central del Uruguay) que facilitaban la evasión fiscal en el vecino país.

⁷ Dada las características de un estancamiento ancestral del país y el papel del Estado como mediador (distribuidor) entre el gran excedente de los sectores exportadores y los grupos excluidos del poder no se generaron condiciones para una gran concentración del ingreso. Creemos que no es que el desarrollo capitalista uruguayo fuera más humano en la distribución (como se rescata tradicionalmente), sino que concentraba menos el ingreso (un debate a profundizar). Lo anterior comienza a cambiar en la segunda mitad de los setenta y se potencia en la década de los noventa.

tanto, aquellos agentes que de por sí no tienen capacidad de ahorro, los que sólo consumen (o “gastan todo lo que ganan” como afirmaba Kalecki) son los que financiarían el funcionamiento del Estado con sus privaciones (o restricciones de demanda). Este es un elemento decisivo para explicar la redistribución regresiva del ingreso en esta etapa y, en especial, el proceso de concentración de los ingresos que se da en los sectores vinculados al comercio exterior y al sistema financiero.

Los salarios y el abandono del Estado de su función de arbitraje en la negociación colectiva (quedando esta en manos de empresarios y trabajadores) dejó librado a la oferta y la demanda el precio de la fuerza de trabajo. En un contexto de poco dinamismo económico, de cambio técnico y organizativo de los procesos de trabajo generó un ahorro de fuerza de trabajo (aumento del ejército industrial de reserva en el sentido estructural de Marx, “sobrepoblación absoluta”), sin embargo, y en contraposición al objetivo esperado por las máximas neoclásicas esto no fue un elemento que permitió potenciar la creación de nuevos empleos. Los empleos nacientes coincidieron con los sectores más “informales” de la economía (propios de la desregulación y la disminución de costos de la división del trabajo propuesta) y estos fueron muy precarios incentivando la vulnerabilidad social de la población. Por otro lado, la baja capacidad de regateo de los obreros permitía la disminución del valor de la fuerza de trabajo, a la vez que incrementaba la competencia entre los nuevos obreros y aquellos que buscaban un segundo o tercer empleo para completar los magros ingresos.

De los cambios económicos llevados a cabo en esta etapa y la crisis que ellos desataron tendremos como corolario una mayor pobreza, una infantilización de la misma a guarismos preocupantes (para generaciones futuras), aumento del desempleo y en especial el empleo formal y potenciación de la vulnerabilidad social. De aquí que una de las reformas más rescatadas en el discurso, la del Estado, ha tenido trabas importantes. El sector público, sigue siendo extremadamente pesado (aunque los salarios caen inercialmente desde fines de los 60) y el gasto social ha aumentado en los noventa mientras que las inversiones siguen su tendencia a la baja. El gasto social es tremendamente ineficiente (ver Anexo II) por su componente de seguridad social y dada la estructura etárea de la población genera un problema difícil de afrontar. Por su parte, la baja inversión

pública es también un obstáculo para la inversión privada nacional como extranjera y todo redundará en un crecimiento de ardua sustentabilidad (ver Anexo estadístico B-VI).

6.3 Los principales indicadores del período 1983-2003

Después de la caída abrupta de la crisis de 1982, se buscará poner especial cuidado en acompañar los precios domésticos con la evolución de sus homólogos internacionales, esto se hará a partir ya no de una política cambiaria preanunciada sino mediante una de “flotación sucia”.⁸ Como cabía esperar, la mejora de la competitividad que resultó de la devaluación de fines de 1982 impulsó una relativa aunque paulatina recuperación económica. Dicha recuperación no va de la mano del desempeño de la nueva inversión, sino que estará basada en la utilización de la capacidad ociosa resultante de la apreciación cambiaria ocurrida en los últimos años del período anterior (1979-82). El cuadro (6.1) muestra cómo recién se ubica un crecimiento positivo a partir de 1985, si bien la inversión como porcentaje del producto recién a partir de 1987 representa una leve recuperación pero igualmente por debajo de la observada en 1983, y lejos de los picos de 1977-82.

En esta recuperación operan algunos determinantes políticos en lo que son las expectativas de los agentes económicos. La vuelta a la democracia (a partir del año 1985) y el clima especialmente halagüeño que se vivía después de largos años de ostracismo político, comenzaron a tener su impacto en la esperanza de los agentes económicos desde 1983 en adelante y se desataron en el año electoral de 1984.

La inversión bruta se ubicó en el conjunto del período en los niveles históricos de antes de 1973 (14% promedialmente) y estará básicamente explicada por la inversión bruta fija. Recién se verá una recuperación alentadora de la inversión en los años noventa, bajo un nuevo esquema cambiario de “flotación entre bandas”.⁹ Este nuevo esquema cambiario

⁸ Se le llama flotación sucia, a la intervención de la autoridad monetaria (u otros bancos estatales) en la compra y venta de moneda de forma de evitar las oscilaciones cambiarias drásticas o bien mantener una pauta devaluatoria estimada como deseable.

⁹ Este nuevo sistema consistía en la fijación de parámetros esperados dentro de los cuales se movería el tipo de cambio, con el compromiso tácito de la autoridad monetaria de intervenir ante riesgos que amenazaran con desbordar en más o en menos dichos parámetros.

que sustituyo al de flotación sucia anterior, tenía como objetivo abatir la inflación y generar una estabilidad macroeconómica que propiciara la entrada de capitales. A la vez que se le asignaba valores de barrera al movimiento del tipo de cambio,¹⁰ éste tenía flexibilidad pero significaba una cierta referencia y estabilidad para los cálculos de los agentes económicos que buscaran invertir (claro está que si tenían la confianza suficiente en las autoridades políticas que manejaban la cuestión cambiaria y monetaria).

Tabla 6.1 Indicadores de Producto e Inversión 1983-2003

Años	Producto Bruto Interno	Inversión Bruta de Capital	Inversión Bruta de Capital Fijo	Inversión Bruta de Capital a Producto $ik=FBk/PBI$	Inversión Bruta de Capital Fijo a Producto $ib=FBKF/PBI$	Tasa de Crecimiento del Producto en porcentaje $rg=(1-PBI_t/PBI_{t-1})$
1983	175417	24042	24042	0.14	0.14	-6%
1984	173501	20870	18531	0.14	0.14	-1
1985	176061	18675	14847	0.12	0.11	1
1986	191654	21873	16751	0.11	0.08	8
1987	206858	25899	21329	0.11	0.09	7
1988	206840	24046	22272	0.13	0.10	0.
1989	209499	21845	22158	0.12	0.11	1
1990	212840	23779	22942	0.10	0.11	2
1991	220372	31528	27819	0.11	0.11	3
1992	237851	36055	32745	0.14	0.13	7
1993	244172	39402	37476	0.15	0.14	3
1994	261951	44440	39851	0.16	0.15	7
1995	258159	46496	37869	0.17	0.15	-1
1996	272559	46030	41723	0.18	0.15	5
1997	286317	49840	45959	0.17	0.15	5
1998	299311	55881	49499	0.17	0.16	4
1999	290791	50382	45493	0.19	0.17	-3
2000	286600	43842	39542	0.17	0.16	-1
2001	277590	40455	35295	0.15	0.14	-3
2002	247068	27873	23859	0.15	0.13	-12
2003*	249538	24863	20615	0.11	0.10	1
Promedios				14.10%	12.55%	1.64%

Fuente: Elaboración en base a BCU, precios constante de 1983 | * Estimación del Departamento de Coyuntura del Instituto de Economía a mediados de diciembre 2003, UDELAR.

¹⁰ Algunos investigadores lo han tipificado de “neo-tablita” (Rocca, 1998:44) en el sentido que se anunciaban de antemano dichos parámetros e implicaba de alguna manera también una “fijación” (compromiso).

En lo que hace a la dinámica sectorial de la economía (Tabla 6.2), serán al igual que el período anterior los no-comercializables los que crezcan por encima del promedio del producto. De todos modos, los comercializables se recuperan comparativamente respecto de la dinámica esbozada en el pasado reciente. Será la agricultura (incluyendo pesca) la que muestra mayor dinámica (1,82% anual), mientras que la industria de la transformación sigue su camino de depreciación y en los mismos términos del período precedente (-0.9% anual). El proceso de desindustrialización es constante desde la década del setenta y su impacto en el empleo imposible de disimular. Dentro de los no-comercializables se decrece la construcción (-0.76 % promedio anual) que había sido el sector más dinámico del período anterior, ocupando su lugar los servicios básicos (5.29% anual) y el comercio y los establecimientos financieros (2,46% anual).

Tabla 6.2 Crecimiento anual promedio del producto según sectores 1984-2002 (porcentajes)

Sector de la Economía	Período 1984-2002
Comercializables	1.36
• Agricultura	1.82 ^b
• Manufactura	-0.88 ^c
No Comercializables	2.63
• Construcción	-0.76
• Servicios básicos	5.29
• Comercio y Finanzas	2.46
• Otros Servicios	1.42

Fuente: Elaboración propia en base a BCU.^b Se incluye minería. ^c Incluye pesca.

En este período ejercen mayor influencia los grupos económicos sobre la determinación de las mismas políticas económicas, en especial aquellos que se encontraban en la opción estratégica del modelo perseguido por las autoridades políticas (Asociación de Bancos, Asociación Rural y las respectivas cámaras empresariales ya fueran comerciales e industriales). En especial tuvieron gran peso los grupos financieros que contaron con la anuencia del gobierno y su apoyo, también los grupos comerciales vinculados a la importación (recostados en la apreciación del tipo de cambio de los noventa) y la expansión del turismo llegaron a propiciar cierta expansión de la demanda interna a la vez que el

sobreendeudamiento tanto interno como externo. Esa especial dinámica de la economía en dichos sectores se volvió un *boomerang* cuando cambiaron las condiciones regionales, siendo la base de la crisis terminal del modelo de “plaza financiera” y comprometiendo el futuro de las nuevas generaciones con el peso de la deuda externa.

6.3.1 *Comercio Exterior y Demanda Interna*

El mercado externo siguió siendo la prioridad de todos los gobiernos que pasaron en dicho período, si bien es a partir de 1990 (con el gobierno del conservador Luis A. Lacalle) que se profundizan lo que habían sido los ejes de este modelo económico: apertura comercial, liberalización financiera y comienza una reestructuración estatal hasta el momento no profundizada.

Tabla 6.3 Mercado Externo e Interno, evolución del período 1983-2003 (1983=100)

Período	Mercado Interno	Mercado Externo	PBI	Oferta Externa	Mercado Interno Total	Componente Importado de la Oferta final
Años	(DI-M)	(X)		(M)	(DI)	Cm=M/PBI+M
1983	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.19
1984	99.1	98.4	98.9	85.7	95.9	0.17
1985	99.0	104.3	100.4	84.8	95.6	0.17
1986	106.8	116.3	109.3	109.7	107.5	0.19
1987	121.9	106.5	117.9	127.0	123.1	0.20
1988	118.5	116.2	117.9	127.1	120.6	0.20
1989	116.4	128.2	119.4	128.8	119.4	0.20
1990	115.1	139.4	121.3	131.8	119.1	0.20
1991	119.6	143.2	125.6	155.7	128.3	0.23
1992	128.5	156.2	135.6	194.8	144.4	0.25
1993	128.7	169.7	139.2	228.3	152.7	0.28
1994	133.4	195.4	149.3	270.1	166.3	0.30
1995	131.8	191.8	147.2	261.9	163.1	0.30
1996	136.0	211.5	155.4	291.5	173.5	0.31
1997	137.0	239.0	163.2	330.2	183.5	0.32
1998	146.7	239.8	170.6	355.3	197.0	0.33
1999	146.3	222.2	165.8	334.8	191.7	0.32
2000	138.2	236.3	163.4	335.0	185.6	0.33
2001	138.5	215.5	158.2	309.2	179.6	0.32
2002	106.3	192.0	128.3	275.8	147.1	0.29
2003*	94.2	216.0	125.5	259.2	134.0	0.27
Promedio del Período						19.0 %

Fuente: Elaboración propia en base a BCU, 1983=100*)Estimación del Instituto de Economía, UDELAR

Como muestra la tabla (6.3) el mercado externo gana dinámica a lo largo de todo el período, y son las importaciones que tienen un avance más rápido debido al vínculo perverso entre liberalización comercial y atraso cambiario que será el contexto de los noventa. Efectivamente, si bien desde 1983 hasta 1990 hubo un gradual avance del comercio exterior por sobre la demanda interna, las exportaciones e importaciones en dicho período siguieron un ritmo a la par. Es a partir de los noventa y las nuevas medidas económicas que comienzan a gestarse para potenciar la apertura externa (en especial la política cambiaria de flotación entre bandas) que se produce un avance en las importaciones. Es importante apuntar que la dinámica de los precios internos fue mayor que el ritmo devaluatorio del dólar en este período, lo que implicó tasas de interés reales altas que abrió las puertas también a la especulación financiera.

Las tasas de interés en moneda nacional alcanzaron guarismos del 60% mientras que las tasas inflacionarias eran del 20%, por lo que “transformar dólares en pesos y prestarlos a las mencionadas tasas se convierte en un gran negocio de corto plazo cuando se conoce la futura cotización del dólar y se garantiza su posterior compra incubando enormes tasas medidas en moneda extranjera” (Rocca, 1998:45). Esto generó un impacto positivo tanto en la entrada de capitales como en la expansión de la demanda interna que puede apreciarse en el cuadro (6.3), aunado a la vez con subsidios estatales para la reducción de empleos públicos en el marco de la reestructuración del Estado, generaron una euforia artificial que se caerá con la crisis regional.

El comercio externo es particularmente deficitario (-4.3% promedio del período) a partir de 1992 cuando se potencia la apertura externa. Con la entrada de capitales, si bien es posible balancear los déficit del comercio exterior, comienza a hacerse más perceptible el atraso cambiario reforzando la pérdida de competitividad externa. Los tres elementos que mencionamos se conjugan para un crecimiento muy dinámico de las importaciones que se potencia en la medida que cambian las condiciones regionales, en especial a partir de 1997 por la fuerte entrada de capitales y posteriormente con la crisis del real a partir de 1999. Si bien el componente importado de la demanda final en términos comparativos es un par de puntos porcentuales (19%) menor promedialmente al del período anterior, los coeficientes de exportaciones e importaciones a producto crecieron ahora sustancialmente (10 puntos

porcentuales en promedio). Esto forma el indicador del grado de apertura externa, que sólo tomando en cuenta las corrientes físicas de bienes y servicios pasó los 2/3 del producto (promedio del período), lo que significa un vuelco drástico hacia el comercio exterior de toda la economía.

Tabla 6.4 Comercio Exterior, Componente importado de la Demanda Interna y Grado de Apertura Externa, 1983-2003

Años	Producto Bruto Interno	Import	Export	Saldo Externo a Producto	Componente Importado a Demanda Final	Export a Producto	Import a Producto	Grado de Apertura Externa
	PBI	M	X	SE=X-M/PBI	Cm=M/PBI+M	x=X/PBI	m=M/PBI	GAE
1983	175417	41373	45057	0.02	0.19	0.26	0.24	0.49
1984	173501	35447	44320	0.05	0.17	0.26	0.20	0.46
1985	176061	35074	47000	0.07	0.17	0.27	0.20	0.47
1986	191654	45371	52402	0.04	0.19	0.27	0.24	0.51
1987	206858	52541	47965	-0.02	0.20	0.23	0.25	0.49
1988	206840	52565	52352	0.00	0.20	0.25	0.25	0.51
1989	209499	53302	57761	0.02	0.20	0.28	0.25	0.53
1990	212840	54548	62795	0.04	0.20	0.30	0.26	0.55
1991	220372	64409	64504	0.00	0.23	0.29	0.29	0.58
1992	237851	80591	70387	-0.04	0.25	0.30	0.34	0.63
1993	244172	94473	76459	-0.07	0.28	0.31	0.39	0.70
1994	261951	111734	88038	-0.09	0.30	0.34	0.43	0.76
1995	258159	108341	86403	-0.08	0.30	0.33	0.42	0.75
1996	272559	120617	95287	-0.09	0.31	0.35	0.44	0.79
1997	286317	136593	107695	-0.10	0.32	0.38	0.48	0.85
1998	299311	147013	108055	-0.13	0.33	0.36	0.49	0.85
1999	290791	138503	100099	-0.13	0.32	0.34	0.48	0.82
2000	286600	138600	106467	-0.11	0.33	0.37	0.48	0.86
2001	276898	127918	97099	-0.11	0.32	0.35	0.46	0.81
2002	247079	114103	86515	-0.11	0.32	0.35	0.46	0.81
2003*	253414	107257	97330	-0.04	0.30	0.38	0.42	0.81
Promedios del Período				-4.33%	25.81%	31.28%	35.60%	66.88%

Fuente: Elaboración en base a BCU, precios constantes 1983 *)Estimación del Instituto de Economía a octubre

A partir de 1996 (tabla 6.4) podemos decir que la tendencia muestra que más del 80% de la actividad económica del país depende del mercado externo (siempre tomando los

precios constantes de 1983). Esto podría considerarse, y de hecho lo ha sido (ver capítulo anterior cita del ex-ministro Ing. Vegh Villegas), como un ideal para un país pequeño (tanto en tierra como en población y sin grandes dotes de recursos naturales) como Uruguay. Sin embargo, una consideración del estilo y en abstracto no nos arrojaría demasiada luz sobre el proceso histórico concreto del país, deberíamos ir un poco más allá, viendo cuáles son los mercados efectivos de que dependemos y las alternativas potenciales. Veamos.

La inserción económica del país comienza a mutar en la segunda mitad de los ochenta con los acuerdos de cooperación económica promovidos por sus dos vecinos, Argentina y Brasil,¹¹ que serán el antecedente inmediato del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Es a partir del 26 de marzo de 1991 cuando se efectiviza el llamado también Tratado de Asunción (MERCOSUR) promoviendo en principio una unión aduanera que buscaba convertirse en un proyecto de integración más amplio. El MERCOSUR se inscribe en lo que venía siendo ya una política promovida por Estados Unidos (*Iniciativa para Las Américas* de Bush) de formar un área de libre comercio bajo su influencia particular (“desde Alaska a Tierra del Fuego” se decía). La administración Clinton le dará precisamente el nombre de Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA).

Con este contexto se comienza un progresivo acercamiento regional que lleva al país a concentrar su comercio de exportación en los vecinos fronterizos y, a partir de la crisis brasileña, fundamentalmente en Argentina (ver cuadros anexos). Por supuesto, esto tiene una doble implicancia, por un lado se promueve una suerte de cooperación económica que puede traer algunos frutos, pero por otro, se aumenta la dependencia de los ciclos económicos de aquellos países.

Mientras la coyuntura fue favorable, en especial entre 1990-98 cuando tanto Argentina y Brasil presentaban sendos atrasos cambiarios acompañados de crecimiento económico y reformas económicas (reformas del Estado, privatizaciones, apertura y liberalización externa, etc.), el país también tuvo un esplendor interesante. En particular,

¹¹ Estos acuerdos comerciales son: el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), el Protocolo Económico y Comercial entre Brasil y Uruguay (PEC) y el Tratado de Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil (TICD).

fue posible el desarrollo de una plaza financiera hipertrofiada, a la vez que el desarrollo de varios otros servicios al igual que el sector turismo.¹² Sin embargo, la debacle ocurrió cuando dichos países entraron en sus ciclos recesivos. Primero Brasil (enero de 1999) con una importante devaluación cambia las condiciones macroeconómicas regionales y ni Argentina ni Uruguay tomaron las previsiones del caso. Por lo tanto, ambos siguieron viviendo en su burbuja o fantasía macroeconómica que hablaba Lavagna (2003), aunque Uruguay concentró más peligrosamente sus exportaciones hacia Argentina, hasta que en el año 2002 ocurrió lo que muchos ya preveíamos (Mañán, 2001, 2002).

Por otra parte, la coyuntura mundial también fue beneficiosa entre 1990 y 1998. Los precios del petróleo estuvieron en baja (costo especialmente importante para los países no petroleros) y hubo una fuerte entrada de capitales que reforzó las reservas internacionales. Sin embargo, las tasas de interés subieron de forma importante y volvieron poco rentable la inversión propiamente productiva. Lo anterior, aunado al atraso cambiario va corroyendo la competitividad externa y aumentando los déficit comerciales desde 1999 en adelante.

Como rescata el cuadro (6.5) las exportaciones no tuvieron gran dinámica aunque sí crecen por encima de las importaciones si tomamos al período en su conjunto. Los términos de intercambio no fueron tampoco muy positivos y las importaciones aumentan por encima de las ventas al exterior en el período 1991-98. También es posible apreciar el freno que representa para la competitividad el consecuente atraso cambiario que aparece en la segunda mitad de los noventa. Por otra parte, la dinámica de las importaciones será alentada por dicho atraso a la vez que impacta a buena parte de la industria nacional que debió competir en desigualdad de condiciones con la extranjera. Los bienes no tradicionales siguen ganando participación en las exportaciones totales pero a menor ritmo, mientras que el gasto público irá en aumento (en especial debido al peso de la seguridad social). Por otra parte, el gasto de funcionamiento Estatal mantiene un déficit público importante y que se potencia durante los noventa (más del 23% de las exportaciones).

¹² Históricamente el turismo en el país tiene como huéspedes distinguidos (y casi únicos) a los vecinos cercanos, cuando las dos potencias tuvieron un poder de compra relativamente importante (dado por las sobrevaluaciones cambiarias) la euforia en el sector fue total, pasada la coyuntura, todo vuelve a la normalidad.

Tabla 6.5 Exportaciones valor y volumen, exportaciones no tradicionales, términos de intercambio, déficit en cuenta corriente.

Período	Tasas de Crecimiento Exportaciones		Términos de Intercambio 1995=100 ⁶⁾	Comercializables a Producto %	Tasas de Crecimiento Importaciones		Exportaciones No Tradicionales a Producto ⁴⁾ %	Déficit Cuenta Corriente % Export.
	Valor %	Volumen			Valor %	Volumen		
promedio	3.95%			33.6%	2.64%		12.3%	-5.33%
1983	13.4	100	s/d	s/d	-25.2	100	10.2	-13.2
1984	-1.7	98.4		38.8	-16.7	85.7	9.9	-10.0
1985	5.7	104.3	67.5	39.3	-1.1	84.8	10.1	-8.6
1986	10.3	116.3	--	38.6	22.7	109.7	10.3	4.5
1987	-9.3	106.5	--	38.7	13.6	127.0	11.1	-7.9
1988	8.4	116.2	--	37.9	0.0	126.5	10.5	1.5
1989	9.4	122.6	127.9	37.9	1.4	132.7	9.5	6.0
1990	8.0	139.4	108.5	36.9	2.3	131.8	10.4	7.9
1991	2.6	143.2	98.2	35.9	15.3	155.7	11.9	1.9
1992	8.4	156.2	96.2	34.8	20.1	194.8	13.0	4.6
1993	7.9	169.7	94.6	31.3	14.7	228.3	14.8	-12.2
1994	13.2	195.4	94.7	31.1	15.4	270.1	15.5	-13.5
1995	-1.9	191.8	100	31.6	-3.1	261.9	15.9	-6.1
1996	9.3	211.5	96.7	31.7	10.2	291.5	14.6	-6.1
1997	11.5	239.0	96.4	30.7	11.7	330.2	13.8	-6.4
1998	0.3	239.8	103.1	30.4	7.1	355.3	13.1	-11.4
1999	-7.9	222.2	94.9	28.7	-6.1	334.8	15.2	-14.4
2000	6.0	236.3	87.0	28.4	0.1	335.0	14.2	-15.5
2001	-9.6	215.7*	87.1	27.3	-8.4	310.8*	13.8	-14.9
2002	-12.2	192.1*	--	28.5	-12.1	223.0*	10.7	9.3
2003*	11.1	--	--	--	-6.4	--	8.8 ⁵⁾	3.8*

Fuente: Elaboración en base a BCU, Tablas BV-1 y BVI-8 y CEPAL 2002b, 2003.

*) Estimaciones del IE, UDELAR. ⁵⁾ Para el 2003 estimamos a partir de BCU, informe de Coyuntura, noviembre.

⁴⁾ Se calcularon a partir de valores corrientes en miles de dólares y en base a promedios anuales.

⁶⁾ el año 2003 se promediaron los primeros 7 meses (enero-julio). ⁶⁾ Precios Fob/Fob, CEPAL, 1993-2002.

6.3.2 *Dinámica de los precios, inflación, ancla salarial y otra vez deuda*

Como se aprecia en el cuadro (6.6), después de la debacle devaluatoria de 1982 comienza un ajuste de precios y, en particular con la vuelta a la democracia, se da una estabilización paulatina. Se recobra el crecimiento y también los salarios tendrán cierta recuperación si tenemos en cuenta los valores más deprimidos de 1984. De todos modos, el modelo económico que buscó reestructurar al país y cambiar la tónica dominante de su

inserción internacional, ahora sobre la base de la oferta de servicios financieros, tendrá el ancla salarial como elemento de fondo en la búsqueda de los equilibrios macroeconómico y el control de los precios domésticos.

Lo que llama hoy poderosamente la atención es que, luego del fracaso de la política económica planteada en la segunda parte de la década de los ochenta, no hubo una revisión crítica de sus postulados sino que se profundizó la misma propuesta. Por aquel entonces, la evaluación que hacían los mismos organismos internacionales (léase: FMI y BM) era que las políticas económicas habían sido adecuadas pero la debilidad consistía en la aplicación concreta (en especial la timidez con que se implantaron). El corolario de este razonamiento se tendrá con la nueva crisis de deuda a fines del 2002.

Puede verse también una dinámica más fuerte de los precios de exportación respecto a sus homólogos de importación, reflejando la pérdida de competitividad que se agudiza a final de los noventa y adelanta el problema deficitario del comercio exterior. Los salarios crecen a su vez por debajo de lo que lo hace el producto *per cápita* lo que denuncia el proceso de concentración del ingreso en desmedro de las capas asalariadas. Esta recuperación salarial fue coyuntural, a la vez que modesta (apenas resultó de un 21-23% al fin del ciclo de bonanza de 1990-98) y con un regreso a la situación de partida con la crisis de 2002 (misma que ya era un 54% del nivel de fines de los 60). La disminución salarial actuó aquí de forma de retraer la demanda y con ello constituirse en una traba al aumento de los precios domésticos. Mirando la evolución de los salarios en el mediano plazo podemos afirmar que éstos redefinen su valor prácticamente a la mitad del ostentado en 1968. Este es el indicador que tradicionalmente se rescata cuando se habla de la continuidad económica desde fines de los 60.

Tabla 6.6 Evolución de los precios 1983-2003Deflactor del Producto, IPC y Precios de Exportaciones e Importaciones,
Salarios Reales y Producto Bruto Interno *per cápita*

Período	PBI	M	DF		SR*	PBIpc*
Años	Deflactor	PBI	IPC	X	1983 = 100	= 100
1983	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1984	156.2	156.2	155.3	162.6	90.9	98.3
1985	271.9	271.9	267.5	272.5	103.7	99.1
1986	464.6	3.0	2.5	445.5	110.7	107.3
1987	803.2	5.1	4.0	749.9	115.9	115.1
1988	1317.7	8.4	6.5	1240.7	117.6	114.5
1989	2309.9	14.8	11.8	2132.2	117.2	115.3
1990	5109.4	32.7	25.1	4075.3	108.6	116.5
1991	10260.1	65.6	50.7	7253.7	112.7	119.9
1992	16377.5	104.8	85.4	11316.2	115.2	128.7
1993	24214.4	154.9	131.5	14789.9	120.8	131.3
1994	33647.7	215.2	190.4	19789.8	121.8	140.0
1995	47459.5	303.6	270.8	26937.8	118.4	137.2
1996	60003.8	383.8	347.6	33760.6	119.1	144.1
1997	71573.0	457.8	416.4	39100.3	119.4	150.5
1998	78268.7	500.7	461.5	43044.1	121.6	156.5
1999	81551.0	521.7	487.6	42715.4	123.5	151.2
2000	84796.6	542.4	510.8	44065.4	121.9	148.2
2001	89056.3	569.7	533.1	46708.0	121.5	142.8
2002	106038.1	678.3	0.0	65360.3	108.5	126.4
2003	0.0	0.0	0.0	0.0	92.2	128.9

Fuente: Elaboración en base a BCU. *Salario Real y *Producto *per cápita*.

El empleo tuvo una reestructuración importante en este período con un crecimiento muy fuerte también del desempleo. El aumento de los problemas de empleo tiene mucho que ver con la reestructuración económica que se procesa a partir de las reformas del Estado que se llevan adelante. Por un lado, como vimos la desaceleración industrial que comienza tempranamente en la década de los setenta (y su persistencia a lo largo de todo el período) y drástica caída del sector de la construcción explican buena parte del fenómeno.

Incluso durante el auge económico entre 1991 y 1998 (dejando de lado la crisis que fechamos a partir de 1999) puede apreciarse la disminución del empleo en el sector industrial. En 1991, la industria manufacturera explicaba el 26.3% del producto y absorbía el 21.1% del empleo en la economía. Ya para 1998 había reducido su participación en el producto al orden del 17.8% y explicaría el 16.2% del empleo. La construcción, por su

parte, en el mismo período creció un 1% en su participación en el producto y el mismo peso en el empleo (Olesker, 2001:87).

Al igual que el resto de América Latina, la mayoría del empleo se generó en los servicios (comunales, sociales y personales) que con un 3,6% de participación en el producto explicó más del 38% de los empleos. Por su parte, dichos empleos fueron más inestables y de menor calidad, generalmente sin contratos y ni protección social alguna. Esto implicó un aumento de la vulnerabilidad social en general y de la pobreza en particular.

Tabla 6.7 a) EMPLEO Y DESEMPLEO 1983-1993

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Empleo	100	100	100	100	102	99	101	99	101	100	99
Desempleo	14.5	14.4	13.1	10.1	9.1	8.6	8.0	8.5	8.9	9.0	8.3

Tabla 6.7 b) EMPLEO Y DESEMPLEO 1994-2003

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Empleo	103	101	99	99	105	98	101	102	98	100
Desempleo	9.2	10.3	11.9	11.4	10.1	11.3	13.6	15.3	17.0	17.0

Fuente: Elaboración propia en base a INE e informaciones oficiales. Hasta 1997 la encuesta cubría localidades de 900 y más habitantes, y a partir de 1998, cubre sólo las localidades de 5000 o más habitantes.(*). preliminar, aquí existen discrepancias entre el Informe de Coyuntura del IE que considera un 17% y curiosamente el BCU lo estaría estimando en aumento para el 2003 (18.5%).

Como puede apreciarse en el cuadro (6.7.a y 6.7.b) el desempleo comenzó a constituirse en un problema grave para la sociedad uruguaya. Si bien, la categoría de desempleo abierto que presentamos aquí, refleja a todas luces una perspectiva subvaluada de la situación ocupacional, este tema se ha convertido en uno de los puntos neurálgicos. Puede concluirse de forma contundente que no es un tipo de desempleo cíclico¹³ que

¹³ Entiéndase por desempleo cíclico aquél que es producto de una desaceleración económica propia de un ciclo de baja, mismo que con la recuperación es dable esperar que retroceda nuevamente a los niveles históricos.

aparece en los noventa, tampoco uno de corte friccional,¹⁴ sino que estamos ante un desempleo estructural. Estamos ante un funcionamiento estructural diferente de la economía, que a pesar de los años de crecimiento relativamente dinámico (teniendo en cuenta y con las limitaciones que esa palabra tiene para la historia del crecimiento uruguayo), el desempleo ha seguido creciendo durante dicho período.

Tabla 6.8 Indicadores Macroeconómicos y Monetarios 1983-2003

Años	Devaluación Nominal %	Dinero ^a	Precios ^b	Producto Interno Bruto %	Razón Déficit Público a Producto*	Tipo de Cambio Efectivo Real
1983	60	100	33	-6	-4.2	133.0
1984	38	241.6	36	-1	-5.7	122.7
1985	45	108.9	42	1	-2.8	120.4
1986	33	46.2	-107	8	-1.2	114.8
1987	33	100.6	39	7	-1.3	114.1
1988	37	97.6	38	0	-1.9	118.2
1989	41	94.4	45	1	-3.2	112.8
1990	48	98.7	53	2	1.7	139.4
1991	42	122.1	50	3	1.9	133.5
1992	33	117.0	41	7	1.8	128.2
1993	23	138.4	35	3	1.0	114.4
1994	22	108.6	31	7	0.6	104.7
1995	20	104.0	30	-1	0.2	100.0
1996	20	101.6	22	5	-0.1	99.3
1997	16	115.0	17	5	0.3	97.5
1998	10	95.2	10	4	1.1	97.0
1999	8	351.1	5	-3	-1.4	90.9
2000	6	40.6	5	-1	-2.3	92.7
2001	9	72.8	4	-3	-2.7	94.0
2002	37	79.9	26 ^o	-12	4.2 ^o	112.3
2003 ^c	34	100.7	27 ^o	1	5.0 ^o	137.1

Fuente: Elaboración en base a BCU (IC, nov. 2003; *)CEPAL, 2003 (90 en adelante).

^a MI (billetes y monedas en circulación más depósitos a la vista). ^b Índice de precios al consumidor.

^c Cifras preliminares.

¹⁴ El desempleo friccional es el que se debe a los cambios del empleo entre sectores económicos, es decir, aquél que tiene lugar con la desaparición de sectores de la economía y que será absorbidos por los nuevos sectores nacientes. (Dornsbuch, et. al, 1995)

Como puede apreciarse (Tabla 6.8) después de la crisis de deuda de 1982 y especialmente con la recuperación de la democracia (1985) comienza un proceso de estabilización gradual de la economía y de contención de los precios. Los determinantes de este proceso son la recuperación (aunque tímida) del crecimiento, políticas de retracción de demanda que buscaron neutralizar esa recuperación salarial utilizando como herramienta la fijación de la tasa de interés. En los noventa, las restricciones de demanda comienzan a hacerse más palpables, pero ahora utilizando una política de atraso cambiario, misma que resulta efectiva para la estabilización de corto plazo pero lapidaria hacia fines del período.

Tabla 6.9 Deuda Externa Bruta: Porcentaje del Producto y de las Exportaciones

	1991	1992	1993	1994	1995	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
DX/Exp.	134.0	128.9	129.6	130.8	126.2	121.7	112.7	125.6	161.7	167.2	179.2	309.4	323.6
DX/PIB	26.3	26.3	23.8	24.3	22.9	22.8	21.9	23.2	26.8	30.4	31.5	67.4	79.1

Fuente: CEPAL, 2002. A partir de 1999 *Informe de Coyuntura*, BCU, noviembre, 2003

La deuda es la secuela más dura que nos deja el período de marras. He aquí una continuidad con el final del período anterior, el expediente apertura externa, entrada de capitales y atraso cambiario terminan corroyendo la competitividad. Cuando esto ocurre los déficit en cuenta corriente se exacerban y los capitales que habían entrado comienzan a salir en un contexto de total libre tránsito.¹⁵ Es así que la inflación inhibida y acumulada, no eliminada, mediante el atraso cambiario, se desata en una fuerte crisis devaluatoria e inflacionaria. Como muestra el cuadro (6.9), la deuda externa bruta triplicaba las exportaciones a partir de la crisis de 2002 y pasaba a ser un 80% del producto. Si consideramos el total de la deuda bruta (ya no sólo la externa), en estimación del mismo Banco Central (ver Anexo estadístico B/VI-2) esta se ubica en 111% del producto al terminar 2003.

¹⁵ Para ver este proceso, déficit de cuenta corriente, entrada de capitales y proceso especulativo de corto plazo ver Anexo Estadístico B/VI (Tablas B/VI-1,2,7 y 10). Para ver el mismo proceso de crisis en los 80 Anexo Estadístico BV.

6.4 Nuestra media “década robada”

En el último trimestre de 1998 puede rastrearse la desaceleración económica. Los déficit comerciales se hacen de dos dígitos aunque la entrada de capitales permite manejarlos sin problemas. Después del ajuste macroeconómico brasileño se vuelca masivamente el comercio exterior hacia Argentina que seguía manteniendo un atraso cambiario aún mayor enmarcado en su Plan de Convertibilidad.¹⁶

**Tabla 6.10 Tasa de crecimiento anual en la fase de desaceleración
(Porcentaje)**

Años	1999	2000	2001	2002	2003*
Tasa de Crecimiento Anual	-2.8	-1.5	-3.1	-11.0	1.0

Fuente: Elaboración en base a BCU datos oficiales. (*) Estimaciones del *Informe de Coyuntura*, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración. (dic. 2003)/UDELAR

Como se ve en el cuadro la desaceleración se vuelve más importante desde el 99, constituyendo otra mitad de década perdida (como lo ha tipificado Ocampo -2002- para América Latina). Aunque dada la experiencia del país aplica más la calificación de “robada” que Melazzi (2003) apuntaba para la década del 80, esto por la forma fraudulenta en que se desató la crisis bancaria.¹⁷ En el 2001 se acentúa la crisis con el surgimiento de un foco aftósico (también “importado” de Argentina) que le hizo perder al país gran parte

¹⁶ Dicho Plan implicó la sujeción del peso argentino al dólar mediante una Ley de Convertibilidad (1 peso por 1 dólar). Esta funcionó en el vecino país desde 1991 hasta el 2002, teniendo un momento de crecimiento económico también entre 1991-98 y posteriormente sufriendo un atraso cambiario de grandes dimensiones que terminó en una crisis de pagos muy importante y aún vigente.

¹⁷ Fraudulenta por varios motivos, siendo esquemáticos señalemos: a) el fraude literal que el Banco de Montevideo (Grupo Peirano) llevó adelante con sus mismos ahorristas direccionando dineros hacia su filial en Islas Caimán sin consentimiento (Trade Commerce Bank “desconocida para el Banco Central”); b) por la incapacidad demostrada por el Banco Central para controlar las transacciones financieras y c) por el desmedido e infructuoso esfuerzo del Banco Central y la anuencia del entonces Ministro de Economía (Cr. Alberto Bensiñón) para dilapidar las reservas en aras de sostener un sistema financiero a todas luces inviable (Mañán, 2001).

de los mercados calificados de “libre de aftosa” con el consabido impacto en la caída de las exportaciones y los precios.¹⁸

Si bien en el 2003 aparece (en el segundo semestre) una importante recuperación fruto del crecimiento de las exportaciones inducida por los cambios de los precios internos debido a la devaluación brusca de la primera mitad de 2002 y la apertura de mercados no-aftósicos¹⁹ para las carnes uruguayas a la vez que una también recuperación de la actividad agrícola.²⁰ Las estimaciones del producto que teníamos a mitad de año mostraban una caída del 2.5% (-2.5), lo que igual marcaba una recuperación respecto a la caída del año anterior. Empero, el ritmo de la segunda parte del año 2003 (según estimaciones del Informe de Coyuntura del Instituto de Economía, diciembre 2003) fue especialmente interesante donde resalta un crecimiento del producto agrícola muy dinámico (9% anual), las manufacturas y el transporte y las comunicaciones se habrían también recuperado en el orden del 3 y 4%. La depresión más significativa es el de la industria de la construcción que se ubica en el entorno del 10% promedio anual.

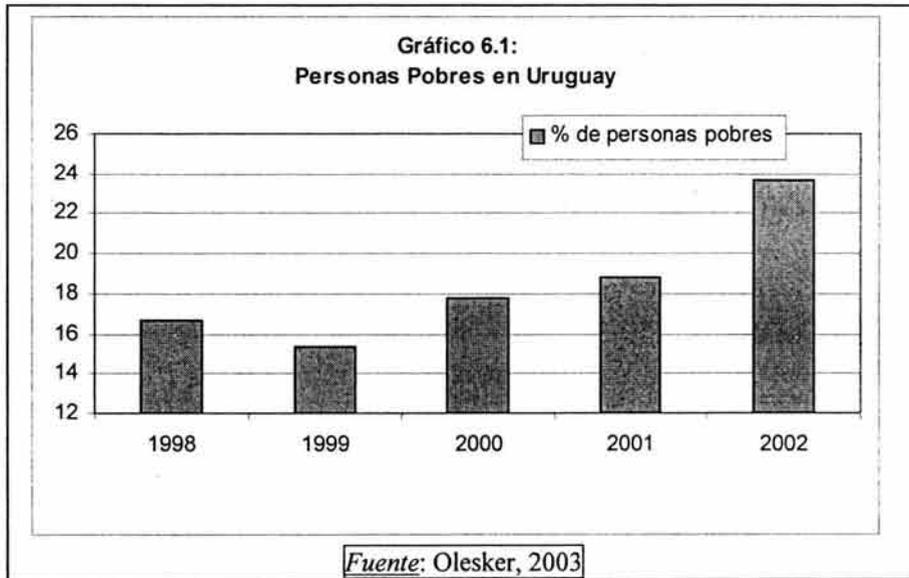
Las explicaciones para la recuperación del semestre están básicamente en el diferencial de tipo de cambio, la recuperación de los precios internacionales que implicó una presión también para los precios domésticos de la carne (en la medida de preservar el *stock* para el mercado externo), los precios de la lana que habían estado por varios años muy deprimidos se recuperan igualmente. Por último, el muy buen año (2002) que tuvo la soya argentina (tanto en mercados como en precios) llevó a un aumento importante de la demanda de campos uruguayos que multiplicaron por 3 y 5 veces su valor. De aquí la buena perspectiva que se dibuja para la actividad agrícola en el año próximo.

¹⁸ Esta caída abrupta del comercio de exportación de nuestro principal producto (la carne) es producto de lo que Foladori y Tomasino (2001) han tildado de “políticas de casino” propio de la fase actual de acción política en estos países. Ante la inminencia de focos de aftosa en las fronteras no se tomó ninguna medida precautoria, lo mismo podría extenderse a otros ámbitos de la política económica (por ejemplo la cambiaria).

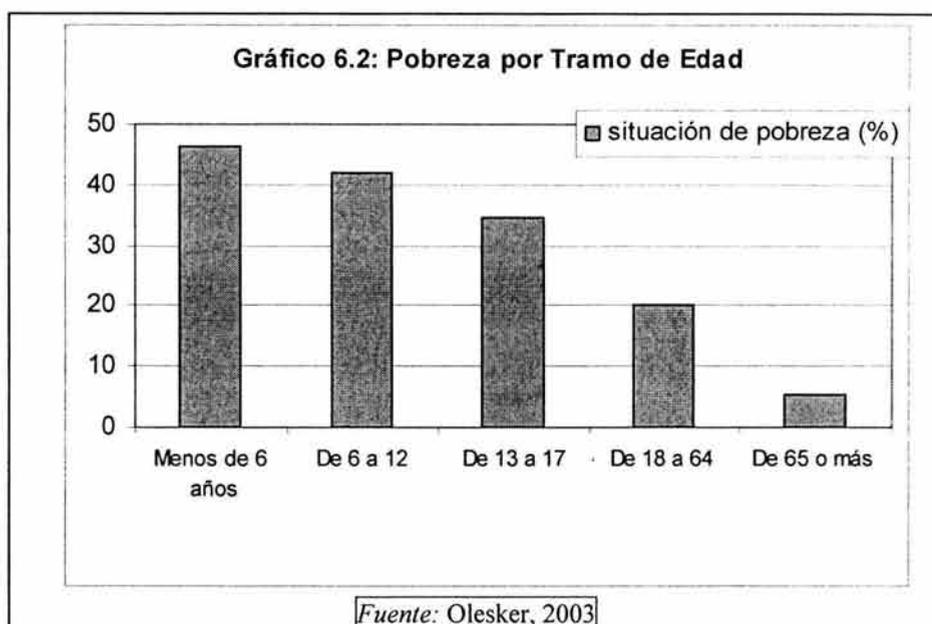
¹⁹ En especial el mercado estadounidense y el mexicano por añadidura había cerrado sus mercados a la carne uruguaya por el brote aftósico del 2001.

²⁰ Gran impacto ha causado en Uruguay y en este mismo año (2003) la expansión de productores de soya al territorio nacional, alentados por los precios relativamente deprimidos en términos de moneda extranjera de la tierra y el aumento mismo del precio de la soya y su promesa para años venideros hizo que productores argentinos se expandieran a Uruguay.

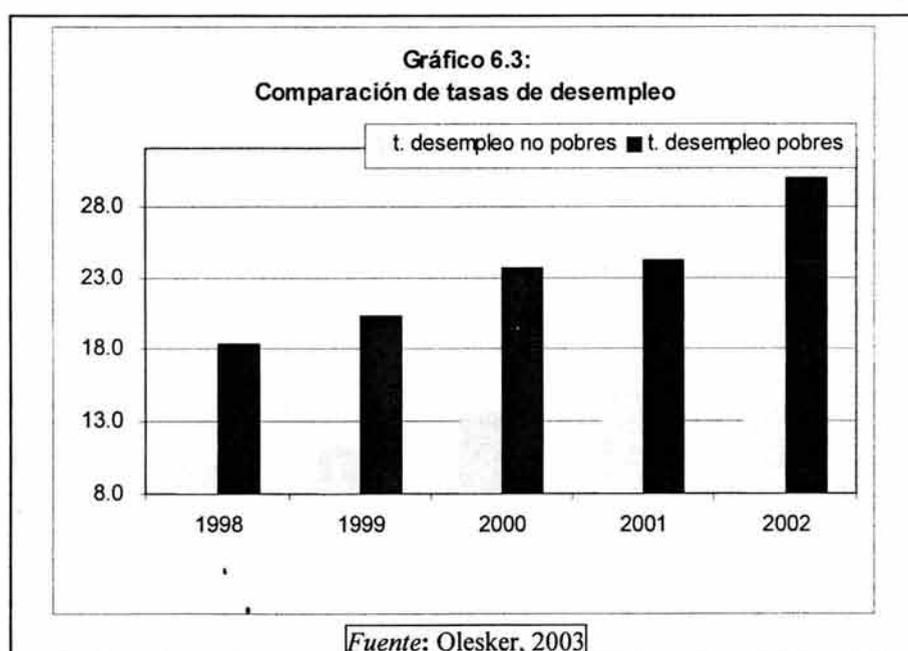
Pero los saldos de estos años depresivos son preocupantes, en especial para las nuevas generaciones. La pobreza ha ido en aumento en los últimos años, y resulta preocupante en un país cuya tasa de crecimiento demográfica es especialmente perezosa, que la mitad de los niños nacen en hogares pobres.



Por su parte, aumenta la vulnerabilidad social en la medida que también el desempleo afecta a los más jóvenes y coarta las posibilidades de culminar estudios o bien de aumentar la calificación laboral.



Reforzando el círculo vicioso de la vulnerabilidad social, tenemos que el desempleo es también mayor en los grupos más pobres, cuestión que apuntala lo que decíamos antes. Los que nacen pobres tienen más chance de reforzar esa condición cerrándose las “ventanas de oportunidades” que otrora existieron en un Uruguay donde la movilidad social permitía soñar con un futuro mejor.



6.5 Conclusiones preliminares

El modelo de plaza financiera fracasó, en particular porque estrujó la acumulación productiva. Tras la crisis de deuda de 1982 el gobierno procedió a absorber las deudas del sector privado y, en especial, se dedicó a gestionar los bancos insolventes (con balances negativos). Se hablaba de la importancia de la “confianza”, del papel del Estado como garante del sistema de pagos, etc.. En aquél entonces el debate fue intenso y algunos legisladores (i.e. el Senador Alberto Couriel) les llamaba la atención por qué el Estado capitalizaba bancos con miras a devolverlos a gestores privados cuando era más baratos comprarlos. En fin, esa era la filosofía que se imponía para los sistemas financieros de las economías periféricas (BM, 1997), y el entendido que la actividad privada era más eficiente que la pública resultaba el axioma más recurrido.

Sin embargo, como apuntara Marx en el 18 Brumario, “la historia se repite” y la segunda vez “como farsa”, lo que resulta más irónico. También con la crisis bancaria de 2002, otra vez se dilapidan las reservas para salvaguardar la “confianza” y nuevamente se absorben bancos con los mismos objetivos.

El sistema financiero siguió siendo ineficiente, poco vinculado a la acumulación doméstica y dedicado a los nuevos negocios de la globalización: las actividades especulativas de corto plazo. Con las sendas crisis (de nueva generación) producto de la acefalía de regulación política del sistema financiero global (México, 1994; Brasil, 1997 y 1999; Asia, 1997, Rusia, 1998, Argentina, 2002) estos negocios también decayeron. El sistema financiero apuntaba a la región y las condiciones macroeconómicas que permitieron su auge relativo en los 90, fueron en contrapartida, las mismas que resultaron en obstáculos para la reactivación productiva. Las tasas de interés reales positivas y competitivas (mayores en nivel que las internacionales más el riesgo país) alentó la entrada de capitales, reforzó las reservas de divisas pero hizo que el crédito se encareciera de tal forma que se volviera improcedente para la inversión productiva. Los flujos de capitales y el atraso cambiario permitieron el endeudamiento interno y la creciente dolarización de la economía. Mientras el contexto mundial, y en especial el regional, fueron positivos se crearon condiciones “fantásticas” (Lavagna, 2003) que luego golpearon duramente las euforias de los agentes económicos.

Otros elementos que se critican actualmente, incluso por las mismas instituciones multilaterales (FMI, BM) que sostuvieron las políticas económicas dominantes, es el círculo de pro-ciclicidad que se implementó a través de la condicionalidad exigida por las IFIs (Instituciones Financieras Internacionales) y las políticas adoptadas por los mismos países.

Se entiende por *condicionalidad* los requerimientos que las IFIs hacen a los países para que éstos accedan a los créditos, tan necesarios para los procesos de desarrollo. En general el financiamiento aparece atado al cumplimiento de objetivos acordados para satisfacer en forma adecuada los compromisos asumidos, y a la vez, mejorar las situaciones críticas que hicieron indispensable el endeudamiento. La condicionalidad, por lo tanto, tiene como objetivo cuidar del *riesgo moral* que tendría la *no aplicación* de los recursos prestados a las exigencias para las cuáles se solicitaron. De aquí que la participación de los organismos internacionales en alentar la mejor combinación de recursos y políticas para lograr los fines acordados no es de por sí una mala idea.

El problema en las últimas décadas tiene que ver con la extensión de dicha condicionalidad a otros espacios de la economía y la política.

Las medidas de política que deberá adoptar el país no sólo tendrán como objetivo resolver los problemas inmediatos de balanza de pagos, sino también sentar las bases de un crecimiento económico sostenido logrando una estabilidad económica más amplia: por ejemplo, medidas para contener la inflación o reducir la deuda pública. Las medidas de política también deberán abordar los problemas estructurales que obstaculizan un crecimiento sólido, tales como la liberación de los precios y del comercio, las medidas para fortalecer los sistemas financieros o mejoras en el ámbito de la gestión de gobierno (FMI, 2002).

Las críticas emprendidas por algunos organismos internacionales como CEPAL (Martner y Ocampo, 2002; entre otros) y los mismos estudios que evalúan las políticas de las IFIs (IMF, 2001 y IMF-World Bank, 2001 para sólo citar algunos) han llevado a que se rediscuta la condicionalidad. En el debate hay una fuerte tendencia a enclaustrar dicha condicionalidad en lo que fuera históricamente desde los 50 hasta los 80, es decir, apuntando únicamente al manejo macroeconómico de los países y básicamente a mantener sustentabilidad de mediano plazo para el orden de las cuentas básicas.

Los estudios hoy disponibles sostienen que la condicionalidad debería concentrarse en:

a) la “propiedad” de los programas de ajuste es esencial para un adecuado funcionamiento del financiamiento de emergencia del FMI; b) en consecuencia, “la condicionalidad no debería infringir la soberanía nacional”; c) los programas de ajuste debieran ser diseñados para “permitir a un país que consiga una balanza de pagos sostenible en el mediano plazo con una tasa de crecimiento aceptable y sostenible sin efectos de contagio negativos para los países vecinos”; y d) “un elemento esencial de las políticas del FMI debería ser la salvaguarda de los recursos del Fondo” (Martner y Ocampo, 2002).

Si bien las reformas estructurales perseguidas por los organismos internacionales se concretaron, y muchas veces en tiempo récord, no fueron efectivas para los objetivos explícitos que alentaban. La condicionalidad extendió sus potestades a gran parte de la vida económica como política de los países y tampoco resultó efectiva, en ningún caso logró liberar a los países de los efectos perversos de las crisis (y su forma visible, los desequilibrios externos) que resultaba el obstáculo para retomar el desarrollo. Según los estudios revisados, dicha condicionalidad fue más efectiva cuando se limitó a pocos elementos vinculados al macro desempeño de los países y en la medida que los programas fueron tomados como propios por los gobiernos (tomados en “propiedad”) y con cierta dosis de flexibilidad que permitió incluir las especificidades de las economías y las sociedades donde se aplicaron.

El alcance de este tema va mucho más allá de la esfera económica. Tiene que ver con los objetivos más amplios de democracia a escala mundial. No tiene sentido, en efecto, promover la democracia a nivel mundial, si los procesos políticos representativos y participativos a nivel nacional no van a tener ninguna posibilidad de terminar de determinar las estrategias de desarrollo económico y social, incluida la mezcla particular de políticas a través de las cuales cada país garantiza su estabilidad macroeconómica. Ninguno de estos resultados se logrará, y además carecerá de sostenibilidad política, si las instituciones y las agencias de ayuda internacional se apropian de esta función (Martner y Ocampo, 2002).

Este cambio de inserción profundizó la desindustrialización que venía insinuándose desde fines de los sesenta (con la excepción de aquellos rubros no-tradicionales que fueron objeto de la protección explícita del período anterior). El país siguió, en este sentido, el modelo de inserción internacional de América del Sur (CEPAL, 2002a) con productos de bajo contenido tecnológico y con algunos rasgos propios de la inserción centroamericana en servicios financieros y turísticos regionales.

Con los costos de capital en aumento, la competitividad pasó a depender del “ancla salarial”, que a pesar de la tímida recuperación respecto al nivel mínimo que se encontraba al final de la dictadura (1984) volvió a caer con la crisis del 2002.

El empleo se estanca respecto al período anterior y crece la demanda de trabajo, tanto por las causas obvias de las nuevas entradas al mercado laboral como por la caída de ingreso familiares (que impulsó la búsqueda de multi-empleo). El desempleo crece de forma muy dinámica y se coloca en los años críticos por encima del 19% (desde mediados del 2002 hasta mediados del 2003). Sin embargo, aparece una válvula de escape a la crisis económica: la migración internacional. Las estimaciones más recientes (Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, 2003) apuntan que la tasa de emigración habría superado el crecimiento vegetativo de la población. He aquí un problema para pensar una nueva expansión económica sostenida en el futuro.

Se potenció el grado de apertura de la economía y el comercio exterior se concentró en la región, y a partir de 1999 en Argentina, precipitándose también con la crisis del vecino país. Ahora, estamos ante una recuperación incipiente, pero producto de la condiciones coyunturales de la misma devaluación del 2002, la recuperación argentina y un contexto internacional halagüeño para nuestros productos.²¹

La deuda vuelve a ser un problema recurrente para la economía, al igual que en 1982, veinte años después caímos en la insolvencia. El crédito puente que el gobierno de EUA otorgó a fines del 2002 (por 2,5 mmd) y su apoyo ante el FMI (este último algo renuente a apoyar la salida implementada por el gobierno) permitió no caer en un *default* completo. Si bien la cadena de pagos de la economía tuvo (y tiene todavía) serios problemas, se implementó un canje de deuda con los grandes acreedores privados que permitió diferir los pagos de forma exitosa dadas las pretensiones del gobierno. Todavía quedan dos pendientes no menores para una reactivación económica sostenible, mejorar el perfil de vencimientos de la deuda contraída con los mismos organismos multilaterales de crédito (FMI y BM) y atender la franja de pequeños y medianos deudores en dólares que quedaron desbordados luego de la brusca devaluación de 2002, cuestiones que podrían ayudar a la caída de los costos de reinversión. Por otra parte, ganarle espacios al dólar

²¹ Se recuperaron varios precios y mercados para nuestros productos. En especial el precio de la lana, aunque el impacto se vio disminuido dado que muchos productores habían reducido sus *stocks* de ovinos (después de largos años de precios deprimidos), también el repunte de la carne (con la vuelta del país a los mercados no-aftósicos) y los problemas actuales del mercado cárnico estadounidense sostienen expectativas interesantes.

puede resultar muy conveniente en una economía todavía muy dolarizada (90% de los depósitos según BCU, 2003).

Ahora a fines de 2003, la recuperación de los últimos meses permite proyectarnos en un crecimiento importante para el 2004 (6% de PBI, según estimaciones del IE, diciembre 2003), siempre y cuando las condiciones regionales y mundiales se mantengan. Estamos hoy en un *impasse*, el modelo plaza financiera no tiene cabida, ha resultado una nueva concentración de la banca en manos extranjeras y algunos bancos no menores en poder del Estado (Banco Comercial, Caja Obrera y Montevideo). Esto último resulta un problema, como lo ha señalado muchas veces el FMI, bancos demasiado grandes para el tamaño de la misma economía podría llevar a que éstos adolezcan de “riesgo moral”, es decir, se vuelvan demasiado importantes para quebrar (ya que pondría en jaque a todo el sistema de pagos) incitando nuevamente a las autoridades monetarias y económicas a su asistencia. Esta viene también siendo una historia recurrente desde fines de los 60.

Anexo Estadístico B/VI-

Tabla B/VI-I Indicadores Económicos Básicos de "Media Década Robada" 1999-2003						
	1999	2000	2001	2002	2003	
					I Sem	II Sem
PBI (precios constantes) variación	-2.8	-1.5	-3.4	-10.8	-7.9	-5.7
Sector Externo (Variación anual % de PIB)						
Exportaciones	-7.4	6.4	-8.4	-11.7	-7.2	1.0
Importaciones	-5.8	0.1	-7.2	-28.3	-13.9	-16.4
Mercado de Trabajo (Variación promedio anual)						
Empleo	-2.2	-1.1	0.6	-3.5	-4.9	-5.6
Población Económicamente Activa	-0.9	1.4	2.7	-1.5	-1.8	-1.9
Tasa de Desempleo	11.3	13.6	15.3	17.0	18.0	18.4
Balanza de Pagos (en % del PIB)						
Cuenta Corriente	-2.4	-2.8	-2.6	2.0	1.2	1.7
Exportaciones	16.6	18.2	17.6	21.8	23.5	25.4
Importaciones	19.1	20.9	20.0	20.5	21.8	22.1
Cuenta Capital	1.7	4.1	2.6	-3.5	1.3	4.7
Variación de Activos de Reservas	0.1	1.1	1.5	-18.9	-12.9	-2.2
Déficit Fiscal (% del PIB)						
Sistema Público no Financiero	3.8	3.7	3.9	3.9	4.2	5.2
Gobierno Central	3.9	3.7	4.7	5.0	5.1	6.4
Empresas Públicas	-0.3	-0.1	-0.8	-0.9	-0.8	-1.2
Gobiernos Locales	0.3	0.2	0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Otros	-0.1	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.1
Parafiscal	0.2	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2
Resultado Global	4.0	4.1	4.3	4.2	4.6	5.4
Costos de las Reformas Económicas	1.1	1.2	1.1	1.3	1.2	1.2

Fuente: Informe de Coyuntura, Banco Central del Uruguay, 2003 (Noviembre).

Tabla B/VI-2 Indicadores Económicos Básicos de "Media Década Robada" 1999-2003

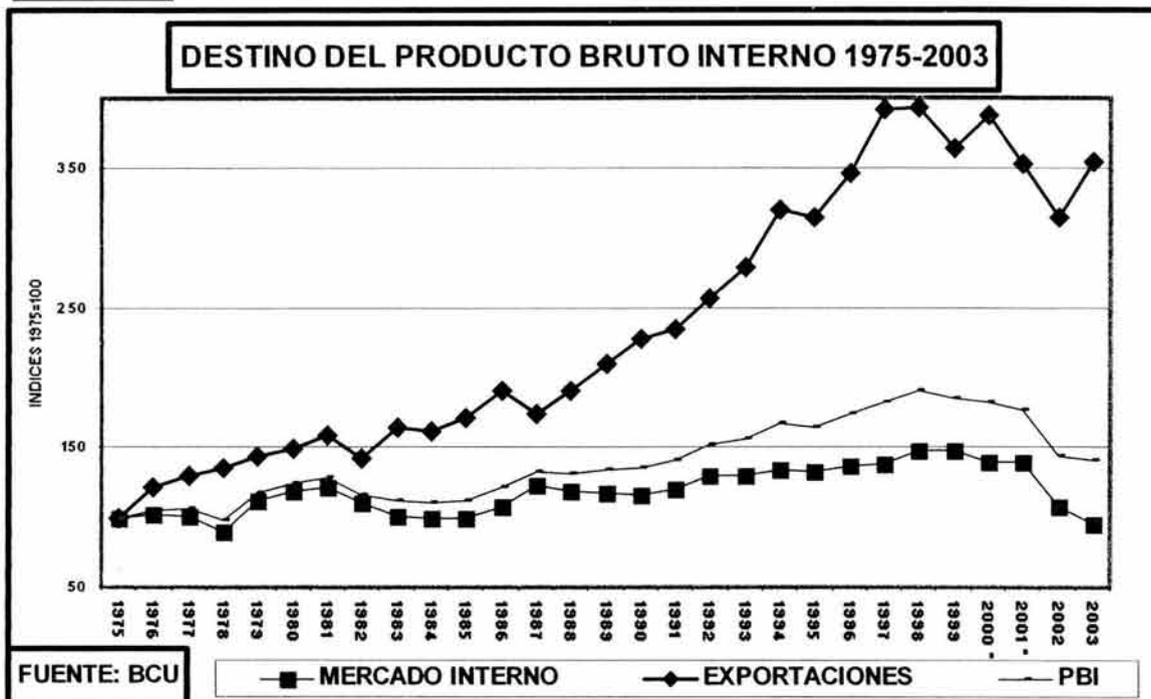
	1999	2000	2001	2002	2003	
					1 Sem	II Sem
Deuda Pública (% del PIB)						
Deuda Bruta	40.7	45.4	54.2	92.2	102.9	111.1
Deuda Neta	26.7	30.0	35.5	65.3	78.4	81.3
Deuda Externa Bruta	26.8	30.4	31.5	67.4	76.9	81.3
Deuda Externa Neta	12.8	14.9	12.8	53.3	68.3	62.7
Precios y Tipo de Cambio (Variación últimos 12 meses)						
Índice de Precios al Consumo	4.2	5.1	3.6	25.9	28.5	24.6
Índice de Precios Mayoristas	-0.3	9.5	3.8	64.6	71.0	52.6
Tipo de Cambio	7.6	7.3	13.1	93.5	88.6	50.0
Precios Relativos (Variación anual)						
Tipo de Cambio Real	-9.3	2.9	0.1	-2.0	50.7	52.4
Salarios Reales	1.6	-1.3	0.3	-10.7	-19.8	-16.7
Indicadores Monetarios						
Base Monetaria (% del PIB)	3.9	4.0	4.0	3.6	3.9	4.4
Variación últimos 12 meses	-2.1	1.4	-3.0	-6.6	3.6	16.2
Grado de Dolarización (U\$S% de los depósitos)	82.7	83.2	86.1	89.9	90.3	89.8
Tasas de Interés Pasivas (fin de período)						
Moneda Nacional	14.5	13.1	19.4	45.6	40.0	24.3
Moneda Extranjera	4.5	4.8	2.1	2.7	2.1	1.8

Fuente: Informe de Coyuntura, Banco Central del Uruguay, 2003 (Noviembre).

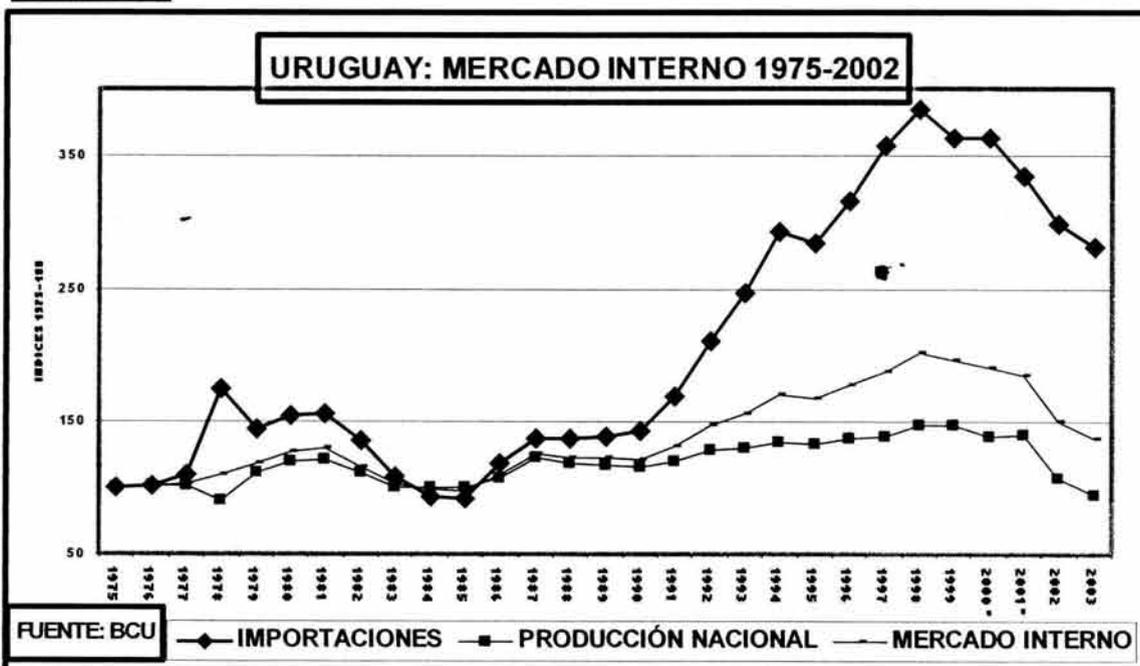
Gráf.B/VI-1



Gráf.B/VI-2



Gráf.B/VI-3



**Tabla B/VI-3-Evolución del stock ganadero
(miles de cabezas de ganado)**

Años	Vacunos	Ovinos	Unidades Ganaderas
1908	8.193	26.286	15.703
1961	8.792	21.738	15.003
1970	8.564	19.893	14.284
1980	10.658	18.652	15.987
1990	8.137	23.667	14.899
1996	10.678	19.865	16.353
1997	10.533	18.280	15.756
1998	10.297	16.495	15.010
1999	10.389	14.491	14.529
2000	10.326	13.170	14.124
2001*	10.595	12.083	14.047

Fuente: Rocca, 1999 y Dutra, et.al.,2002 en base a SECOFI

TablaB/VI-4-Evolución de Tasas de Impuesto al valor Agregado

Modificaciones	Tasa Básica (%)	Tasa Mínima (%)*
Enero – 1973	14	5
Noviembre – 1974	18	6
Julio – 1975	20	7
Enero – 1978	18	7
Junio – 1982	18	12
Junio – 1984	20	12
Octubre – 1987	21	12
Marzo – 1990	22	12
Febrero – 1995	23	14

Fuente: Web de la Dirección General Impositiva. *) Se aplica a medicamentos, hoteles y canasta familiar: pan, arroz, aceite, harina, carne de vaca y pollo, pescado, pastas, sal, azúcar y yerba.

TablaB/VI-5a) Participación de los impuestos como porcentaje de la recaudación

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
IVA	36.2	41.4	40.5	38.8	39.7	43.8	44.7	43.7	46.2	46.3	47.6
IMESI	25.4	26.5	26.3	24.1	24.1	22.5	23.8	23.3	23.4	21.7	21.1
IRIC	11.1	7.0	5.3	4.9	5.9	6.7	5.9	5.5	5.6	7.7	10.1
PATRIMONIO	7.7	5.0	6.0	6.8	7.2	6.5	7.5	7.5	6.3	7.5	6.9
BANCO	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
AGRO	0.1	0.0	0.8	1.0	1.4	1.7	1.3	1.0	0.4	0.4	0.4
C. EXTERIOR	17.7	16.1	14.4	16.8	14.8	13.8	13.0	14.4	12.8	10.7	7.7

Fuente: Rocca, 1999: 69.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
IVA	52.5	54.8	54.0	53.5	53.4	54.7	53.2	52.2	51.0
IMESI	24.0	21.5	20.5	20.7	19.4	18.8	20.3	20.4	17.2
IRIC	11.6	12.2	13.1	12.0	13.8	14.5	14.4	12.6	11.5
PAT. PJ	3.0	3.1	4.0	5.5	4.4	4.1	4.4	3.7	5.1
PAT. PF	1.8	1.4	0.7	0.5	0.4	0.4	0.3	0.6	0.3
AGRO	0.5	0.6	1.2	1.3	1.2	0.8	0.8	0.6	0.6
OTROS	6.6	6.6	6.6	6.5	7.4	6.6	6.5	4.4	5.1

Fuente: DGI, *Boletín Estadístico*, Ministerio de Economía y Finanzas, 2000 y página web *)Preliminar.

IVA: Sobre el Consumo. Impuesto al valor agregado, sobre ventas de bienes y servicios (tasa básica 23%, tasa mínima 14%).

IRIC: Sobre rentas y utilidades. Retenciones sobre marcas, patentes, asistencia técnica, sobre utilidades, sucursales, agencias o establecimientos, personas físicas no jurídicas domiciliadas en el exterior, sobre dividendos.

IMESI: Impuesto selectivo sobre bienes (combustibles, grasas, bebidas, automóviles, perfumería, etc.)

IMABA: impuesto a ..., incluye ICOSIFI e impuesto a las tarjetas de crédito

PAT. PJ: Incluye patrimonio de explotaciones agropecuarias

AGRO: incluye IRA, IMGAGRO, IMEBA, ADICIONAL IMEBA

Año	Destino de las Exportaciones			Total
	Mercosur	EUA	Unión Europea	
1980	348	83	339	1059
1990	595	161	428	1696
2000	1024	192	351	2278

Fuente: Elaboración en base a CEPAL sobre cifras oficiales.

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
M1/PIB	15.6	12.4	10.9	11.5	10.1	10.6	10.6	10.1	8.4	10.2
M4/PIB	29.3	30.4	31.5	40.5	41.4	46.1	42.5	44.4	49.3	85.2
M4 -M1 /PIB	13.7	17.9	20.5	29.0	31.3	35.6	31.9	34.2	40.9	75.0
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
M1/PIB	7.6	7.7	8.4	8.4	7.5	7.3	7.1	7.1	6.9	6.6
M4/PIB	70.5	76.5	82.2	79.4	75.0	85.2	101.9	111.2	95.1	80.6
M4 -M1 /PIB	62.8	68.8	73.8	71.0	67.6	77.9	94.1	104.1	88.3	74.0
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
M1/PIB	7.6	7.3	7.2	6.9	4.9	4.9	3.9	4.0	4.0	3.6
M4/PIB	69.5	65.7	74.3	65.6	58.3	61.2	70.4	76.8	94.1	-
M4 -M1 /PIB	61.9	58.3	67.1	58.3	53.4	56.3	66.5	72.8	90.1	-

Fuente: Rocca, 1998:66-67 (1983-1996) y BCU. **NOTA:** se tomó de dic.-dic.. M4-M1 incluye depósitos a plazo del sector privado y empresas públicas en moneda nacional, letras de tesorería en moneda nacional, caja de ahorro y valores de BHU, depósitos en moneda extranjera y bonos y letras en moneda extranjera.

Año	Exportaciones de Bienes Fob			Relación Exportaciones de Manufacturas a Exportaciones Primarias	Relación Exportaciones Manufacturas al total de exportaciones
	Primario	Manufacturas	Total		
1980	654	405	1059	61.93%	38.24%
1981	854	363	1217	42.51%	29.83%
1982	692	332	1024	47.98%	32.42%
1983	731	314	1045	42.95%	30.05%
1984	579	346	925	59.76%	37.41%
1985	550	303	853	55.09%	35.52%
1986	697	385	1082	55.24%	35.58%
1987	666	525	1191	78.83%	44.08%
1988	891	551	1442	61.84%	38.21%
1989	950	647	1597	68.11%	40.51%
1990	1033	663	1696	64.18%	39.09%
1991	937	637	1574	67.98%	40.47%
1992	953	667	1620	69.99%	41.17%
1993	920	683	1603	74.24%	42.61%
1994	1091	824	1915	75.53%	43.03%
1995	1281	821	2102	64.09%	39.06%
1996	1526	865	2391	56.68%	36.18%
1997	1711	1002	2713	58.56%	36.93%
1998	1684	1064	2748	63.18%	38.72%
1999	1367	849	2216	62.11%	38.31%
2000	1324	954	2278	72.05%	41.88%

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales en millones de dólares

Nota: Los totales pueden no coincidir con los registrados en la balanza de pagos y en los cuadros de comercio exterior clasificados por tipos de productos, por corresponder a distintas fuentes estadísticas.

a/ A partir de 1988 incluye Cuba.

N°	Nombre ilustrativo	Tasa de crecimiento media anual 2004-2024				Años para duplicar PBI/Hab.
		Exportaciones	PBI	Población	PBI/Hab.	
1	País productivo dinámico	5.6	4 - 4.7	0.8	3.2 - 3.9	Min 18
2	Piloto automático puro en contexto dinámico (país de paso)	3.5	2 - 2.9	0.4	1.6 - 2.5	Min 28
3	Industrialización exportadora con restricción externa fuerte	4.5	3 - 3.6	0.6	2.4 - 3.0	Min 23
4	País de paso en extinción	1.8	1.3	negativa	1.3	53

Fuente: Bittencourt, 2003:8

Tabla B/VI-10 Balanza de Pagos Histórica (millones de dólares)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Cuenta Corriente	-171.1	-129.2	-107.3	67.2	-125.0	27.1	121.3	169.9	42.4	-115.7	-313.1	-438.5	-212.6	-233.5	-267.0	-461.0	-502.2	-566.3	-487.7	250.7
A. Cuen Comerci	105.7	222.4	232.8	319.9	147.5	311.3	462.2	483.1	234.7	42.8	-196.8	-236.6	-61.6	-127.3	-222.0	-410.0	-518.5	-533.1	-454.3	172.0
Exporta	1,300.1	1,289.4	1,246.9	1,499.6	1,589.2	1,752.5	2,032.2	2,158.5	2,200.9	2,532.8	2,562.1	3,248.3	3,506.4	3,847.1	4,168.0	4,061.0	3,478.1	3,659.6	3,262.0	2,697.5
Bienes	1,045.1	924.6	853.6	1,087.8	1,182.3	1,404.5	1,599.0	1,692.9	1,604.7	1,702.5	1,645.3	1,913.4	2,147.6	2,448.5	2,793.0	2,829.0	2,290.6	2,383.8	2,139.5	1,922.6
Servicios	255.0	364.8	393.3	411.8	406.9	348.0	433.2	465.6	596.2	830.3	916.8	1,334.9	1,359.1	1,398.6	1,375.0	1,232.0	1,187.4	1,275.8	1,122.5	774.9
Importa	1,194.4	1,067.0	1,014.1	1,179.7	1,441.7	1,441.2	1,570.0	1,675.4	1,966.2	2,490.0	2,758.9	3,484.9	3,568.3	3,974.4	4,390.0	4,471.0	3,996.6	4,192.7	3,716.3	2,525.5
Bienes	739.7	732.3	675.4	814.5	1,079.9	1,112.2	1,136.2	1,267.0	1,543.7	1,936.7	2,118.3	2,599.6	2,710.6	3,135.4	3,498.0	3,601.0	3,186.1	3,311.1	2,914.8	1,872.9
Servicios	454.7	334.7	338.7	365.2	361.8	329.0	433.8	408.4	422.5	553.3	640.6	885.3	857.7	839.0	892.0	870.0	810.4	881.6	801.5	652.6
B. Renta	-287.8	-361.6	-350.9	-278.0	-280.5	-305.5	-348.9	-321.3	-232.4	-187.1	-141.1	-243.1	-227.0	-188.7	-100.0	-88.0	-33.7	-60.7	-63.0	9.3
C. Transfer Corrientes Netas	11.0	10.0	10.8	25.3	8.0	21.3	8.0	8.1	40.1	28.6	24.8	41.2	76.0	82.5	55.0	37.0	50.0	27.5	29.7	69.4
Cc y Fin	529.9	200.6	-183.8	-11.2	298.3	266.7	-15.9	-266.7	-758.5	151.0	335.8	671.8	390.4	153.3	501.4	1,042.3	362.3	771.7	506.6	-430.3
Errores Omision	-302.9	-113.4	226.3	200.4	-128.8	-220.7	-11.4	178.4	488.6	117.7	190.8	4.9	18.0	152.6	-53.0	-60.0	151.1	17.0	258.4	-2,148.4
Balanza Global	55.9	-42.0	-64.8	256.4	44.5	73.1	94.0	81.6	-227.5	153.0	213.5	238.2	195.8	72.4	181.4	521.3	11.2	222.4	277.3	-2,328.1

Fuente: BCU. Presentación Uniformizada. Hasta el año 1976 elaborado con Metodología del MBP 3ra. Rev./Desde 1977 hasta 1995 elaborado con Metodología del MBP 4ta. Rev./Desde 1995 elaborado con Metodología del MBP 5ta. Rev. 1/ Desde 1995 corresponde a la variación de Activos de Reserva conforme la definición del MBP 5ta. Rev.

7. Conclusiones: continuidades y rupturas de 50 años de historia

Hemos expuesto una periodización para los últimos cincuenta años de Uruguay donde rescatamos tres grandes períodos.

El primero, que se extiende desde 1955 a 1974 y se caracteriza por el ocaso del modelo industrialista de “sustitución de importaciones” que fuera sostenido por el excedente de la base primario exportadora. Nos plegamos al consenso que identifica el final del último auge económico (más o menos sostenido) que viviera el país a partir de 1955. Debemos señalar, en este mismo sentido, que el ejemplo de nuestro país se sale de la caracterización general de Maddison (1982, 1995) ya que no vive una época de oro durante el período 1950-73. Por el contrario, tenemos una agonía prolongada de lo que fuera el auge relativo vivido entre 1935 y 1955 (el “Uruguay de las vacas gordas” o como lo tipificara Melazzi -2003- el “Uruguay industrial”). Resalta la tendencia al pleno empleo, el Estado de Bienestar adelantado, la protección industrial vía los tipos de cambios múltiples, el fortalecimiento de la protección social y la hipertrofia de la burocracia estatal.

El segundo, que nombramos “ensayo neoliberal puro” (1974-1983) tuvo como objetivo profundizar el modelo industrializador pero desplazando su eje fundamental desde el mercado interno hacia el externo. Esto implicaba generar condiciones para la competencia internacional, cierta protección estatal e inversión pública que permitiera la reconversión industrial, a la vez que no descuidar las fuentes tradicionales del excedente. Sin embargo, el Estado debía bajar sus costos y achicarse para dar cabida a la acumulación privada tanto nacional como extranjera. La contradicción que se desarrolla a lo largo del período tuvo que ver justamente con la participación estatal que demandaba el ambiente para la competitividad con el discurso de liberalización que se imponía. Se intentó entonces desarrollar un patrón de acumulación “secundario exportador” basado en los bienes no tradicionales, de mayor valor agregado. La construcción de la competitividad recayó en la

caída de los costos productivos (inversiones públicas para potenciar el complejo energético y bajar los costos, devolución de impuestos y reforma fiscal para traspasar los costos de financiamiento estatal a los consumidores y así permitir ahorros en los sectores productivos). Pero resulta decisivo en la caída de costos el abaratamiento del factor trabajo, siendo el salario real el que presentó una mayor caída de todos los costos productivos. Este intento se frustra con la crisis de deuda de 1982 (ver Anexo BVI gráfico 1).

El tercer período tiene lugar desde 1983 hasta la también crisis de deuda de 2002 y puede caracterizarse básicamente con las reformas económicas implantadas en el marco del Consenso de Washington. Se profundiza aquí el modelo neoliberal en sus aristas fundamentales, progresa la liberalización comercial y financiera y cobra importancia una reforma impositiva que tendrá como objetivo fundamental la redistribución de ingresos del trabajo al capital. Este último elemento es la forma dominante de traslape de los costos de financiamiento estatales desde la actividad productiva hacia los consumidores y que explica la redistribución regresiva del ingreso también de este período (ver Anexo B-VI, tabla 4). El impuesto al valor agregado va explicar gran parte de la recaudación impositiva,¹ disminuyendo el peso relativo de aquellos impuestos al patrimonio y al comercio exterior que habían sido la base impositiva anterior (ver Anexo B-VI, tabla 5).

7.1 Continuidades y Rupturas

Nuestro enfoque discrepa con la afirmación de que luego de 1959 encontramos una uniformidad económica básica (Melazzi, 2003). Por supuesto, que sí podemos encontrar algunas tendencias que se mantienen desde “la reforma monetaria y cambiaria” del gobierno del Partido Nacional (conservador) pero, no menos cierto resulta, que hay

¹ El Impuesto al valor agregado (IVA) que en nuestro país tiene guarismos alarmantes (23% la tasa básica y 14% la mínima) se discute largamente desde la mitad de los 70 y es hoy el que explica la mayoría de la recaudación. Desde la crisis Argentina se le ha sumado otro impuesto indirecto que se aplica a los bienes importados (COFIS, 3%) lo que en una producción interna largamente deprimida le impone un cargo del 26% de impuestos en los bienes de consumo más corrientes. El debate vigente, a instancia del economista chileno Manuel Marfán (Dpto. de Desarrollo Económico del Ilpes-Cepal), es la unificación del IVA (en nuestro país se plantea como deseable el entorno del 18-19% sin excepción de bienes). El argumento más fuerte es la facilidad de recaudación y las trabas que resulta para su evasión, el economista chileno argumenta que el Estado es el que debe hacer la distribución y no los impuestos, pero la confianza en nuestros Estados (y gobiernos) estaría cuestionando esa misma argumentación.

diferentes objetivos identificables en los distintos períodos, incluso los grupos sociales que encarnan la misma dominación se articulan de forma diversa.

Acordamos que se abandona en la segunda mitad de los 50 el proceso industrializador como objetivo a priorizar y que el Uruguay “industrial” (si alguna vez existió) comienza a mutar sustancialmente. Con ello también el Estado de Bienestar se vio herido de muerte y con el estancamiento productivo se cercenó la capacidad distributiva (en sentido progresista) que el mismo tenía. Cambios sustanciales en la economía repercuten también en la vida política, con el cuestionamiento del excedente agrario se puso al rojo vivo la puja distributiva teniendo al proceso inflacionario como su exponente indicativo mayor. Así terminó el estilo de desarrollo conocido como “sustitución de importaciones” que, a pesar de sus problemas, explicó el último período de bonanza sostenida que viviera el país en el siglo XX.

7.1.a) Continuidades

Son continuidades pues el paulatino abandono del Estado de las funciones estrictamente vinculadas a la producción directa y su rol “de bienestar social” como garante del buen nivel de vida que ostentaba la población. Se apunta también como continuidad la primera carta de intención que se firmó en 1959 con el FMI y que se presenta como una alianza temprana de los capitales transnacionales con los grupos locales vinculados al Estado (Arce, Rocca y Tajam, 1992:36; Melazzi, 2003:28).

Las variables macroeconómicas básicas comienzan a comportarse con cierta regularidad, el proceso de estancamiento fue una constante, el desempleo creció estructuralmente y el proceso inflacionario constituyó también una preocupación no menor de los gobiernos posteriores.

Se buscó además socializar las pérdidas a la vez que privatizar las ganancias, este es lo que podría identificarse como políticas dirigidas a la concentración del ingreso. Los riesgos de los negocios de las grandes empresas y en especial del sistema financiero-bancario ha sido respaldado en última instancia por el Estado. Son ejemplos, la socialización de las deudas de los bancos en quiebra ya a partir de 1963-65 (Banco

Transatlántico, Banco Uruguayo, Banco de Producción y Consumo, Banco Minorista y Agrario, Banco Rural, Banco del Sur), cuestión que se volvió a repetirse con la crisis de deuda 1982-83 (Banco Pan de Azúcar, Banco Comercial, Banco La Caja Obrera) y se refrendó dicha conducta (ahora de forma ampliada) con la reciente crisis de pagos 2002-2003 (Banco Comercial, Banco de Montevideo, Banco La Caja Obrera, Banco de Crédito).

Puede observarse una actitud particularmente contradictoria del Estado, por un lado pregonando austeridad y responsabilidad del gasto para lograr equilibrios macroeconómicos y libertad de acción para los agentes económicos librados a la “mano invisible” del mercado, mientras que por otro, su acción fue en especial condescendiente con los malos negocios del sistema financiero-bancario. En los ochenta se impulsó también un rescate para empresas en riesgo de quiebra que apuntaba a capitalizarlas para luego devolverlas al sistema privado. Esto se hizo a partir de una institución eufemísticamente creada bajo el rótulo de *Corporación Nacional para el Desarrollo*. Se apoyaron aquí muchas empresas que hoy no se reconocen por la sanidad de su economía y varias de ellas han desaparecido (El Mago SA., Compañía Forestal del Uruguay, Calvinor, Frigorífico Canelones, Frigorífico Colonia, Centro de Desarrollo Textil, Molinos del Este; y en los 90, Moro SA., Mi Granja SA., entre otras., algunas de ellas y curiosamente propiedad de la misma “clase política”).

Las otras grandes continuidades las constituye: la caída estructural de los salarios a partir de fines de los 60 (y su ya no recuperación a los niveles anteriores) y la creciente apertura externa de la economía. Como puede verse en el Anexo B-VI el crecimiento del producto *per cápita* tuvo gran dinámica entre 1974-1999 mientras que los salarios reales caían sin atenuantes, explicando el concepto de “concentración y exclusión” (Olesker, 2001)² o el traslape de ingresos del trabajo al capital como lo hemos expuesto. Por su parte, también el proceso de desindustrialización (participación del sector industrial en el conjunto de la producción interna) constituye otras de las tendencias irrevocables de la economía hasta el presente (pasamos de tener un grado de industrialización mayor a un cuarto del producto en 1980 a sostener hoy día un sexto del mismo, Dutra, et.al., 2002).

² Refuerza esta idea la gran concentración del comercio exportador ya que las 10 mayores empresas explican más del 40% de las ventas al exterior (Olesker, 2001).

7.1.b) Rupturas

También existen rupturas que para nosotros no son menos importantes a la hora de una caracterización como la que pretendimos dejar.

El decir que el Estado abandona su papel rector de la economía desde fines de los 50 es lisa y llanamente una exageración. Si bien podemos rastrear en el discurso dominante un *interés* por cambiar la modalidad de gestión estatal, no es difícil mostrar a su vez, que el Estado siguió jugando un papel no menor en el control de precios durante todo el primer ensayo neoliberal puro y también en la inversión de este período. La mayoría de los analistas que tildan igualmente de neoliberal al período 1968-1984 y lo emparejan con el liberalismo posterior, se les dificulta apuntar las mutaciones que hubieron en estos dos períodos, tanto en el direccionamiento de los excedentes que lleva adelante el mismo Estado y también en identificar a los actores económicos a que apuntan.

Hemos afirmado que en la parte B capítulo IV que durante todo el período 1968-83 existen algunas continuidades pero también rupturas. Las rupturas que se procesan tienen que ver con el cambio fundamental de la protección estatal, se abandonan a los sectores que venían siendo objeto de protección y se implementa una política de control de precios que tiene como objetivo la estabilización con miras a restablecer la rentabilidad económica en cuestión.

Como lo afirmara el mismo Vegh Villegas a principio de los ~~setenta~~ sesenta los objetivos explícitos fueron “estabilización, liberalización y apertura económica”, los planes que comienzan en 1967 son congruentes con dicho *slogan*, pero los objetivos se irán cumpliendo de forma paulatina y no sin cosechar también algunos fracasos.

La apertura externa se rescata como una continuidad general, hay quienes la tildan desde fines los sesenta (Olesker, 2001) y otros desde mitad de los setenta (Rocca, 1999). Apuntaremos como ruptura la calidad de la apertura, como también los grupos que resultan alentados constituyen puntos de inflexión. Como vemos en el Anexo B-VI, la liberación comercial efectivamente puede verse con gran dinámica a partir de la mitad de los setenta, en especial el aumento de las exportaciones, mientras que el mercado interno se recupera a

partir de la vuelta a la democracia (1985). Por su parte, la apertura posterior a los 90 se recuesta en el aumento de las importaciones, y todo el mercado externo comenzará a desacelerarse a partir del último trimestre de 1998 (básicamente explicado por el proceso de atraso cambiario que tuvo su final con la crisis de 2002).

En términos cualitativos debemos afirmar que la liberalización iniciada con el Plan de Desarrollo 1973-77 es indiscriminada, pero hasta la crisis de deuda de 1982 dominó un apoyo explícito por parte del Estado a los grupos industriales para que se reconvirtieran hacia el sector externo. Después de la crisis del 82, y en particular con el primer gobierno democrático de 1985, aparece lo que se ha dado en llamar “redescubrimiento de la región”. Este proceso de concentrar el comercio exterior en la región tiene lugar ya no con políticas específicas dirigidas a tal o cual sector, sino con medidas de política económica general. Hasta 1999 tenemos un avance tanto de Argentina como de Brasil como socios prominentes y ciertas expectativas se tejieron en torno al MERCOSUR, con la devaluación brasileña las exportaciones se concentraron en Argentina.

Otra de las rupturas la representa el estilo de desarrollo impulsado a partir de 1974, sostuvimos que allí se intentó un recambio en la orientación del crecimiento desde el mercado interno hacia la externo pero ahora sobre una base manufacturera (secundario-exportadora). Tras el fracaso del intento de reorientación del eje de las exportaciones desde los productos primarios y sus *commodities* derivadas hacia los productos industrializados se da una nueva mutación del estilo de desarrollo, ahora impulsando la exportación de servicios en general y particularmente los financieros y colaterales. A este período que nosotros lo ubicamos después de la crisis de deuda de 1982 y que se ha popularizado como el “modelo plaza financiera”, le ajusta la terminología de Valenzuela (1990, 1991) en cuanto “degeneración neoliberal” de lo que fuera un intento frustrado de articulación de un patrón de acumulación secundario-exportador. Nosotros lo identificamos con el neoliberalismo propio del Consenso de Washington.

Esto no obsta para que sea igualmente cierta la afirmación de que hubo una profundización de la liberalización financiera en el período que definimos como “ensayo neoliberal puro” (1974-83) y, que incluso, la plaza financiera se fortaleció (hacia 1978-80) con el usufructo de las fugas de pequeños capitales regionales que huían de la inestabilidad

macroeconómica que campeó en la región (Brasil y Argentina especialmente). De todos modos, sostenemos que el proceso de inversión pública en infraestructura y las políticas específicas para implementar el cambio en la oferta exportadora hacia los productos no tradicionales es más importante para caracterizar este período. La poca influencia de la plaza financiera (debido al uso conservador y especulativo de las reservas) está explicando nuestra decisión para sostener la ruptura por sobre la continuidad vista por otros.

Resulta también una ruptura más que importante la procedencia del financiamiento de la inversión. A partir de la mitad de los setenta comienza a sustituirse el ahorro interno que había explicado el grueso de la reposición de la inversión (y la casi nula formación nueva de capital) en el “modelo de sustitución de importaciones” (y su ocaso 1955-74) por el ahorro de los no-residentes y los fondos multilaterales de crédito. Esto ampliará fuertemente la dependencia externa constituyéndose en un obstáculo al desarrollo autónomo, de aquí en más cualquier “modelo de desarrollo nacional” se articularía a partir del cumplimiento ex ante de las condiciones exigidas por los créditos internacionales (“Condicionalidad Estructural”) y el pago puntual de intereses a los depósitos de la plaza financiera.³

Se deriva a su vez, una contradicción fundamental para hacer compatible ya desde 1974 en adelante los créditos productivos (extremadamente costosos dada la rentabilidad media del conjunto de la economía) con las altas tasas pagadas por el sistema financiero-bancario. Esta contradicción está en la base de las explicaciones a las continuidades que mostrábamos antes, es decir: al estancamiento productivo, aumento del desempleo estructural de la economía y la presión al alza de los precios internos (más allá de los modelos inhibidores de la inflación o que pretendían la estabilidad monetaria a partir del retraso cambiario). Igualmente, se correlaciona con la caída abrupta de la actividad industrial y, particularmente, con la represión salarial como forma de mantener una competitividad que será explicada básicamente por mecanismos exógenos después de 1982 (mayores atrasos cambiarios en la región, caída de los precios de importación i.e. petróleo, términos de intercambio, aumento de la demanda externa ante motivos coyunturales).

³ Tal acotación no debe entenderse como la constatación de lo inevitable. Que de hecho haya ocurrido así no implica la negación de la posibilidad de una salida autónoma diferente, no creemos en la inevitabilidad de los procesos históricos.

Quizás otra ruptura digna de señalarse son los movimientos poblacionales. Si bien el país ha mostrado fuertes movimientos de población en especial hacia la región (Brasil y Argentina) y desde los países europeos a fines del siglo XIX y principios y mediados del XX (destacan España e Italia entre muchos otros) sostendrá una fuerte emigración política desde mediados de los setenta durante el gobierno de facto y una emigración básicamente económica a fines de los noventa y al inicio del tercer milenio.⁴

7.2 La importancia de la periodización

Entender los parámetros que caracterizan las etapas económica y problematizar los aciertos y errores de las acciones tendientes a gestionar el desarrollo es fundamental para pensar alternativas viables a los modelos dominantes. Cuando decimos alternativas no queremos significar otra cosa que modelos que apuntar a llenar el casillero históricamente vacío del desarrollo social y económico latinoamericano (Fajnzylber, 1989). Uruguay caminó a contramarcha del grueso del desarrollo latinoamericano en este sentido, el crecimiento económico y poblacional, el proceso de industrialización y la distribución del ingreso son variables que se deterioran después de un auge temprano que entra en crisis en la segunda mitad de los 50.

Arce, Rocca y Tajam (1989:35-53) hablan de dos grandes patrones de acumulación en el siglo XX uruguayo, uno que tipifican de “Cuasi-Nacional” (1903-1958) y otro “Trasnacional” (1959-1988). Los autores presentan una buena batería de indicadores poniendo el énfasis en la propiedad de los medios de producción y la reproducción de los mismos, la reproducción de la fuerza de trabajo, el destino de la producción, el sistema

⁴ Como señalamos en la parte B capítulo 5 en los setenta emigra cerca del 10% de la PEA, en particular jóvenes y calificados generando un fuerte impacto en las condiciones de reproducción poblacional. Si bien el proceso comienza antes con una migración propiamente económica a fines de los 60, el grueso se da entre el 75 y 80 debido al impacto de la represión política del gobierno cívico-militar. La migración de fines de los noventa es típicamente económica y constituye un nuevo patrón migratorio (familiar) y con destinos más lejanos (Europa y EUA más que a la región) y con mayor calificación laboral todavía (9 años de educación formal promedio). El Programa de Población de la Unidad Multidisciplinaria (Facultad de Cs. Ss./Udelar) estima que aproximadamente el 13% de la población uruguaya radica hoy fuera de fronteras y, que a partir del 2002, la emigración es de calificación más alto que el promedio nacional. (Entrevista a la demógrafa Dra. Adela Pellegrino encargada del Programa de Población y a la economista Andrea Vigorito en *Diario La República*, 21 de febrero 2004, Montevideo, Uruguay, <Larepublica.com.uy>).

financiero, las políticas económicas, las políticas de gasto y tributos, el papel de las empresas públicas y las relaciones sociales y de poder.

Acordamos con los autores en que la propiedad de los medios de producción son más típicamente nacionales en el primer período y que en el segundo cobrarán importancia el financiamiento externo y la inversión directa de capitales extranjeros, si bien no en todo el período pasa igual. Empero, sostenemos que hay distintos momentos de extranjerización de la economía, como así de vuelta a la concentración en manos Estatales de medios de producción o empresas financieras. En momentos de crisis hay un peso del capital estatal relevante, por ejemplo con la absorción de bancos, deudas incobrables y empresas (1965, 1982, 2002). En la reproducción de los medios de producción coincidimos que en el primer momento, y así lo expusimos, la importación de bienes de capital e insumos para la industria dependen del excedente del sector dinámico (agro-exportador). Pero, a pesar que la inversión extranjera y el endeudamiento juegan por lapsos (coyunturales) un papel decisivo, la tendencia se mantiene en el segundo momento.

Otro punto fuerte de los autores citados es la orientación del crecimiento, mercado interno *versus* mercado externo, si bien tampoco aplica de forma homogénea para todo el período “Cuasi-Nacional” de la acumulación (tenemos un período de crecimiento equilibrado hasta 1929 y posteriormente sí se refuerza –hasta 1955– el proceso de crecimiento hacia adentro). La política fiscal es un elemento a destacar que diferencia estos períodos, concentración de impuestos en el comercio exterior y el patrimonio productivo entre 1903 y 1958 e impuestos indirectos (IVA) y directos (sólo a los salarios) cayendo los anteriores y la exoneración de impuestos total para la libre movilidad de capitales en los 70, 80 y 90.

En la esfera de las relaciones sociales y de poder se habla de una etapa de conciliación de clases en el primer período y una nueva forma de autoritarismo político en el segundo (Arce et.al. 1989, Rocca, 1998). El autoritarismo político es más claro en la década de los 70 (por lo menos desde 1968 en adelante) que en la etapa anterior, y la conflictividad social también se agudiza en esa década. Por último, vemos un acierto en apuntar que las empresas públicas tuvieron un rol protagónico para bajar los costos funcionamiento empresarial (1908-1958), aportando a la eficiencia del proceso de competitividad (variable

sólo susceptible de medir en términos sociales). Puede aceptarse que luego tendrán un papel más bien recaudador buscando generar divisas para los pagos de intereses de deuda, recuperar fondos frescos por la vía de asociaciones con empresas privadas o tercerizaciones, disminución de costos salariales y retracción de la nueva inversión (con el pasaje de éstas a la órbita privada); aunque valga apuntar que igualmente contribuyen con un *plus* determinante (mismo que las sus homólogas privadas no están dispuestas a aportar) para la competitividad nacional y el bienestar social.

Más allá de los puntos controversiales, y como hemos afirmamos, pierde fuerza la unificación de esos largos períodos bajo rótulos pesados resultando más útil distinguir etapas como hemos vistos.

7.3 Apuntes finales para la reflexión

Volviendo al esquema teórico inicial que nos sirvió de referente y las dimensiones que Valenzuela (1990:55-90) ha identificado para hablar de un Patrón de Acumulación debemos remarcar.

- a) La inserción primario exportadora se sostiene hasta 1974 de forma dominante donde se impulsa lo que tipificáramos de intento frustrado de apuntalar un nuevo patrón ahora secundario-exportador. Dicha frustración tiene como corolario la crisis de deuda de 1982 y, contra todos los pronósticos, la salida a dicha crisis tiene lugar con una profundización de la filosofía y los instrumentos de política económica que ya habían sido probados en el período 1974-83. De aquí, que a nadie sorprende que la posterior crisis de 2002 tenga un desenlace muy parecido a la anterior (1982). La etapa que va desde 1983 hasta 2003 la hemos caracterizado (siguiendo al mismo Valenzuela, 1990, 1991) como “degeneración neoliberal” y tiene como guía el llamado *Washington Consensus* operacionalizado por las políticas de “condicionalidad estructural” de las IFIs y la adopción a-crítica de las mismas los gobiernos de turno.

b) La acumulación capitalista “ampliada” (producción, realización y acumulación) se caracteriza en el primer período por un vínculo estrecho al mercado interno y a la dinámica ya en decadencia (a partir de 1955) del sector industrial.⁵ El patrimonio productivo es básicamente nacional, la composición técnica depende de la importación de bienes de capital, misma que a su vez, descansa en una capacidad material de acumulación insuficiente (Valenzuela, 1990) y dependiente de los precios internacionales (en especial del petróleo y de los mercados europeos y americanos para nuestros productos primarios). La eficiencia integral del proceso productivo comienza a decaer a partir de 1955 con un fuerte estancamiento tecnológico, siendo el esfuerzo de protección estatal su sostén artificial hasta fines de los sesenta.⁶ En el período que sigue, que nombramos “ensayo neoliberal puro”, el Estado abandonará la protección a los sectores industriales vinculados al mercado interno, pasando ahora a impulsar una reconversión de aquellos sectores que podían dar el salto hacia una producción para la exportación. Todavía en este período hay políticas específicas hacia esos sectores que buscaban la reconversión hacia el comercio exterior, y, si bien se abandonan las políticas de “protección necesaria” a la industria doméstica, la inversión pública tuvo un rol preponderante. En el período siguiente (1983-2003), el sector industrial no será un objetivo particular, por más que los mercados externos siguen siendo el eje del “crecimiento” y el marco general de las políticas.

c) En cuanto a la heterogeneidad estructural, ésta se hace más palpable en los últimos dos períodos examinados (1974-83 y 1983-03). Los sectores básicos en el primer período trabajado eran: el sector primario exportador y la industria protegida. El Estado mantuvo hasta fines de los 60 una política social digna

⁵ Se podría hablar aquí de un proceso no interrumpido de *desacumulación productiva* e industrial básicamente.

⁶ Los trabajos de corte neoclásicos que dan cuenta de los determinantes del crecimiento (Bucacos, 2001, De Brum, 1999 y Noya et. al. 2003) muestran a la Productividad Total de los factores como el elemento más importante y con gran estabilidad en el período 1960-2000. Los picos coinciden con los observados aquí, después de la segunda guerra, a principios de los setenta y a principio de los noventa, los valores negativos tienen que ver con las debacles cambiarias (1982, 2002) y caídas menores con la influencia de las crisis mexicana (1994-95) y la devaluación brasileña (1999).

(salario indirecto, seguridad social, asignaciones familiares, etc.) que venía a resguardar el proceso de realización de la producción orientada al mercado interno. En las etapas que siguen, la caída de la protección Estatal a la industria productora para el mercado doméstico (y la salida de dichos sectores de los objetivos del pacto dominante a partir de 1968) implicará a su vez la pérdida de importancia que los consumidores tendrán para la economía en su conjunto. De aquí que se acrecienta un proceso de concentración de los ingresos y crecimiento de la brecha salarial entre el sector vinculado al comercio exterior y al sistema financiero con los otros sectores de la economía. Puede verse claramente, y en particular con el estudio del IE ([1969], 1971), el papel inhibitor que tiene la gran distancia entre los sectores de punta (aunque de baja productividad comparativamente) y el resto de los sectores a la hora de incentivar un proceso de competencia progresista (mediante la incorporación de cambio técnico). El agro nunca se termina de acoplar con las industrias que serían el escalón lógico superior, y por otra parte, la articulación de la banca con la industria sigue siendo una traba a la dinámica económica.

- d) La dependencia estructural ha ido en aumento, aunque es posible diferenciar claramente los ribetes y características que ésta presenta. La articulación temprana del país con los mercados europeos y americano (Inglaterra y EUA) fue un impulso positivo para potenciar la inversión y mejorar la calidad y cumplir con las exigencias de mercados desarrollados. Los flujos de capital externos fueron importantes, en particular cuando el Estado tuvo una actitud reguladora, alentando y direccionando la entrada de dichos capitales hacia nuevos sectores o hacia otros predefinidos como estratégicos. La succión del excedente se hizo a partir del comercio internacional en la primera etapa, por la conocida vía de los términos de intercambio. Sin embargo, el Estado y su carácter de “bienestar” se apropia de buena parte del excedente agrario y lo redistribuye potenciando un cierto desarrollo más integral (esto es bastante claro a pesar de la decadencia hasta 1968). En los períodos posteriores, en particular con la liberalización comercial y la aceleración de la liberalización financiera, aparecen nuevos mecanismos de succión como lo son las mismas empresas

extranjeras (filiales), los intereses pagados por el sistema financiero a los no-residentes, las deudas y sus condicionantes. La inserción externa fue cambiando y a partir de mitad de los ochenta comienza a priorizarse la región, pero sin políticas particulares y sin planeación alguna (lo que se ha dado en llamar “políticas casino”, Foladori y Tomasino, 2001). De aquí que la dependencia tuvo un componente macroeconómico regional de difícil manejo y a partir de 1999 repite (“*sin ton ni son*”) la suerte de la economía Argentina.

- e) Por último, la dimensión sociopolítica nos permite ver a partir de 1955 el desgaste propio de los mecanismos de dominación inducidos por la recesión que presenta el sector dinámico. Esta recesión tiene que ver con la caída de la rentabilidad, del poder de compra de las grandes potencias y del incremento de competidores en el mercado mundial. De allí que el sector agro-exportador que se había contentado con “la bolsa” (como apuntaba Marx en el *18 Brumario...*), al ver la decadencia de sus entradas comienza a cuestionar al poder político y la forma de “Estado de Bienestar” establecido. La sociedad mesocrática, industrial y urbana que era el contrapeso natural de una burguesía débil ante la fuerza de los grupos semi-oligárquicos exportadores comienza a desvanecerse. De la profundización de estas luchas cobran fuerza nuevos grupos que estarán participando activamente de la dominación posterior a la segunda mitad de los 70. Son éstos algunos grupos industriales vinculados al mercado externo, exportadores no tradicionales y también nuevos importadores, los sectores financieros fortalecidos por los flujos externos y la libre movilidad de los capitales especulativos, y básicamente, por el papel del Estado como garante de última instancia.

Con este corolario se articulan, sostienen y retroceden las formas económicas que hemos tipificado en el período de 50 años presentado. Hoy, luego de la crisis de deuda de 2002 y una insipiente recuperación que lleva apenas unos meses (vinculado a la recuperación de la economía Argentina, la vuelta de la competitividad cambiaría a partir de mediados de 2002 y el canje de deuda que

permitió desahogar la economía en el corto plazo) se abre un *impasse* para algunos alentador.

El año que se inicia (2004) será preelectoral (las elecciones nacionales serán en octubre), con los consabidos congelaciones salariales (pero a la vez aumento del gasto propiamente electorero) y con expectativas regionales halagüeñas. De todos modos, la recomposición financiera ha sido muy parcial, si bien los peligros de la deuda externa se alejaron, la deuda interna pasa al primer plano. La economía se encuentra profundamente dolarizada ($\approx 90\%$ según BCU, 2003, Informe de Coyuntura, noviembre) y con un endeudamiento en moneda extranjera de los consumidores como de los medianos y pequeños empresarios importante. Ante costos muy altos en dólares, la cadena de pagos interna sigue resquebrajada. Probablemente, y dada las incertidumbres del período preelectoral que siguen a los primeros meses (años) del nuevo gobierno, todavía tendremos un tiempo para que se articule una nueva forma económica con cierta estabilidad estructural.

La prospectiva de Bittencourt (2003) presenta cuatro hipótesis para pensar el Uruguay con un horizonte de 20 años (ver Anexo Estadístico B/VI-9:171). Aquí, y con las dificultades que significa proyectarse en las actuales condiciones, y más aún adelantarse a mutaciones posibles en el contexto doméstico e internacional, tampoco se esbozan perspectivas demasiado entusiastas. La hipótesis media, con un contexto internacional favorable muestran un dinamismo más o menos parecido a los mejores momentos de este período (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).

Una buena síntesis del comienzo del milenio en Uruguay es la plasmada por el escritor argentino Tomás Eloy Martínez (2002) en la novela que intituló *El vuelo de la Reina* (Buenos Aires: Alfaguara), pensando quizás en su país, la crisis económica y política que lo aquejaba. Como lo puntualizó el mexicano Carlos

Fuentes: "...está escribiendo la historia de un país latinoamericano autoengañado, que se imagina europeo, racional, civilizado y amanece un día sin ilusiones" (C.F., *El País*, Madrid).

Contrasta con lo anterior las euforias del gobierno ante una recuperación dinámica esgrimida en el último trimestre de 2003. Seguramente, esta recuperación no refleje una tendencia sostenible más allá de un auge relativo en algunos sectores vinculados al comercio exterior (tradicional), o al agro por la demanda de tierras para el cultivo de la soya argentina, o quizás a un año bueno para el turismo.

En el futuro inmediato habrá que retomar el debate para la construcción de un nuevo proyecto político y salirse de las interpretaciones recurrentes de una manera superadora, es éste un desafío en que están envueltas todas las disciplinas sociales más allá de la economía. En este sentido hemos querido caminar.

8. Bibliografía

- Astori, D. (1986) *Tendencias recientes de la economía uruguaya*, Montevideo: FCU.
- Astori, D. Faroppa, L, Macadar, L. Y I. Wonsewer (1982) *Cuatro respuestas a la crisis*, Montevideo: EBO.
- Arce, G., Rocca, J. y H. Tajam (1989) *¿A quién sirven las privatizaciones? Mitos y realidades de las Empresas Públicas*. Montevideo: Ed. TAE.
- Arce, G., Quartino, Rocca, J. y H. Tajam (1992) *Sur, MERCOSUR y Después*, Montevideo: Ed. Tae.
- Arce, G., Rocca, J. y H. Tajam (1994) *La evolución económica uruguaya en la década del 80 y algo más*, Montevideo: FCU.
- Arocena, E. Y C. Graziani (1987) *El Ciclo Económico en el Uruguay entre 1866 y 1930*; Montevideo:BCU.
- Banco Central del Uruguay (2003) *Informe Trimestral de Coyuntura*, Mdeo.:BCU, Noviembre.
- Banco Central del Uruguay (2003) Página Web <http://www.bcu.gub.uy> se revisaron las series estadísticas históricas, las cuentas nacionales y los indicadores monetarios. Se utilizaron a su vez varios *Anuarios Estadísticos* de la misma Institución.
- Banco Mundial (1982) *Economic Memorando on Uruguay*, EUA: Washington D.C.
- (1991) “Informe sobre el desarrollo mundial. La tarea acuciante del desarrollo”. *Panorama General*. Washington DC: BM. (Selección de Lecturas de Economía de América Latina, Facultad de CCEE y ADM., Apuntes del CECEA, Mdeo: Uruguay)
- (1997) “La larga marcha” *Resumen Ejecutivo*. Washington DC: BM. (Selección de Lecturas de Economía de América Latina, Facultad de CCEE y ADM., Apuntes del CECEA, Mdeo: Uruguay)
- Benedetti, M. ([1960]1966) *El país de la cola de paja*, Mdeo:Asir.
- Bértola, L. (1992) *La Industria Manufacturera Uruguaya 1913-1961. Un enfoque sectorial de su crecimiento, fluctuaciones y crisis*, Montevideo.
- (1996) *Fases, tendencias y ciclos en las economías de Argentina, Brasil y Uruguay 1870-1990*, Documento de Trabajo, Montevideo:Unidad Multidisciplinaria, Fac.CS.SS.

- Berretta, (1987) "Exportaciones a Argentina y Brasil 1976-1985. Dos patrones de inserción subregional" en *Suma* 2(2):27-74, Montevideo:CINVE, abril.
- Bittencourt, G. (2001) "Inversión extranjera y restricción externa al desarrollo en el MERCOSUR: conclusiones preliminares y temas de investigación" trabajo presentado en la *Jornada Nacional sobre Desarrollo* en IE/UFRJ, 30 agosto.
- Bittencourt, G. (2003) "Imaginando la economía uruguaya en las próximas dos décadas", borrador mimeografiado de un trabajo en curso sobre *Escenarios sobre la economía uruguaya hacia el 2020*, Dpto. de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo, 25 de agosto.
- Boissier (2002) "¿Y si el desarrollo fuera una emergencia social?" Santiago de Chile:CEPAL/Ilpes. *mimeo*.
- Bucacos, E. (2001) "Tendencias y ciclos en el producto uruguayo", en *Revista de Economía* vol.I-Nº2(35-81) BCU, noviembre.
- (2000) "Sobre los determinantes de la productividad en Uruguay", *Documento de Trabajo* N°047, 049 del Área de Investigaciones del Banco Central del Uruguay, Mdeo:Bcu.
- Bucheli, M. (1984) "La evolución de la economía uruguaya" en *Contribución a la Historia Económica del Uruguay*, Montevideo: Academia Nacional de Economía.
- Cardoso, F. y E. Faletto (1969) *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México:SXXIed.
- CEPAL (1987) *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile:CEPAL.
- (2001) "Las economías más pequeñas de América Latina y el Caribe: especificidades y desafíos", en *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Cap.11.Sgo. de Chile:CEPAL
- (2002a) *Globalización y Desarrollo*, Santiago de Chile:CEPAL. <<http://www.eclac.cl>>
- (2002b) *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile:CEPAL.<<http://www.eclac.cl>>
- (2003) Balance Preliminar de las economía de América Latina y el Caribe, 2003, Chile:CEPAL.<<http://www.eclac.cl>>
- C.I.D.E. (1963) "Los suelos del Uruguay. Su uso y manejo". Montevideo:CICEA.
- (1963) *Plan Nacional de Desarrollo 63-67*, Montevideo:CICEA.

- Delgado R. y O. Mañán (2000) "Mexico: the Dialectics of Export Growth" en *Working Papers in International Development* N°. 00.10.2, Saint Mary's University, Halifax, Nova Scotia, Canadá.
- Delgado R. y O. Mañán (2003) "Radiografía de un milagro exportador: apuntes sobre el caso de México" en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx>
- De Melo, J., Pascale, R. y J. Tybout (1985) "Uruguay 1975-1981: interacción entre shocks financiero y roles", en *Cuadernos de economía*, abril.
- Dutra, G., Sanguinetti, C y P. Azar (2002) "La economía uruguaya a finales del SXX e inicios del SXXI" en *Material Bibliográfico*, Mdeo: Facultad de Ingeniería, UDELAR.
- Fajnzylber, F. (1989) *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Santiago: Cuadernos de la CEPAL.
- Faroppa, L. (1965) *El desarrollo económico del Uruguay*, Montevideo: Ed.CECEA.
- Favaro, E. y C. Sapelli (1989) *Promoción de Exportaciones y Crecimiento Económico*, California: Cinve, ISC Press.
- Finch, H. (1981) *Historia Económica del Uruguay*, Montevideo: EBO.
- Foladori, G. (1991) "Las transformaciones mundiales de los últimos 30 años" en *Trabajo y Capital* N° 3, Montevideo.
- Foladori, G. y Olesker, D. (1992) *Dinero e Inflación*, Montevideo: EBO.
- Foladori, G. y Melazzi, G. (1987) *La economía de la sociedad capitalista*, Montevideo: Banda Oriental.
- Foladori, G. y Tomasino H. (2001) "La victoria de las virosis en la era de la globalización" *Saude e Ambiente* N°1 y 2:14-19 Joinville, SC.
- Foxley (1983) *Latin American experiments in neoconservative economies*, California: Berkeley y Los Angeles California University press.
- Ffrench-Davies, R. (2002) "Reformando las reformas en América Latina", Presentación en el Curso *Reformas Económicas y Vulnerabilidad Social en América Latina* Santiago:CEPAL-ILPES, noviembre.
- Friedman, M. (1962) *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press
- (1970) "A theoretical framework for monetary analysis" en *Journal of Political Economy*, marzo-abril.
- Furtado, C. (1970) *Economic Development of Latin America: A survey from Colonial Times to the Cuban Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press. (Selección

de Lecturas de Economía de América Latina, Facultad de CCEE y ADM., Apuntes del CECEA, Mdeo: Uruguay)

- Hayek, F. (1960) *The constitution of liberty*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hoffman, A. (1992) "Capital Accumulation in Latin America: a six country comparison for 1950-1989" en *Review for Income and Wealth*, Series 38, N.4, Diciembre.
- IMF (2002) "Condicionalidad del FMI", *Ficha Técnica*, 4 de diciembre
<<http://www.imf.org>>
- IMF (2001) "Conditionality in Fund Supported Programs: External Consultations", Julio.
- IMF-World Bank (2001) "Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality", Agosto.
- Instituto de Economía (1971) *El proceso económico del Uruguay: contribución al estudio de su evolución y perspectiva*, Montevideo:Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República.
- (2003) "Tendencias y perspectivas de la economía uruguaya" *Informe de Coyuntura*, Montevideo, octubre y diciembre.
- Invernizzi, N. (1990) en "La política como estrategia en la acumulación privada de capital: (vínculos personales entre el Estado y los empresarios, Uruguay 1951-1989" *Trabajo y Capital*, N° 2: 7-60. Montevideo, agosto.
- Katz J. y B. Kossacof (1989) *El Proceso de Industrialización en Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, Bs.As:CEPAL.
- Ministerio de Economía (2003) *Componentes macroeconómicos, sectoriales y microeconómicos para una estrategia nacional de desarrollo. Lineamientos para fortalecer las fuentes del crecimiento económico*. Buenos Aires; Ministerio de Economía de la Nación Argentina/BID/CEPAL,.
- Lavagna, R. (2003) "Caso argentino. Lecciones macroeconómicas", Buenos Aires: *Ministerio de Economía*, (mayo 2003:I-VI) .
- Macadar L. (1982) *Uruguay, 1974-1980: un nuevo ensayo de reajuste económico*. Montevideo:CINVE.
- Maddison, A. (1991) *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative View*. New York.
- (1982) *Phases of Capitalist Development*; Oxford.
- Mañán, O. (1999) "Experiencias devastadoras: moneda fuerte, acumulación débil y boom", en *Economía Informa*, México:FE-Unam.

- (2002) “La Argentina de la Convertibilidad: crónica de una muerte anunciada”, *Bitácora*, Año I, N° 57, 23/01/02.
- (2001) “Y quién dice que no se puede: empecemos con el sistema financiero...” *Bitácora*; Año I, N° 42, 3/10/01.
- Marini, R. (1971) *Dialéctica de la dependencia*, México:eds.SXXI.
- Martner, R. (2002) *Estrategias de política económica en un mundo incierto*, Cuadernos del Ilpes, N°45 Santiago de Chile: ILPES-CRP-CEPAL.
- Martner, R. y J. Ocampo (2002) “La evolución de la condicionalidad de las Instituciones Financieras Internacionales. Iniciativas recientes y alternativas de políticas”; Mimeo, Chile:ILPES/CEPAL-NNUU.
- Martínez, C. (1971) “Crepúsculo en Arcadia: La Institucionalidad y su derrumbe a la uruguaya” en *Uruguay Hoy*, Bs.As.Argentina: Siglo XXI Noviembre.
- Melazzi, G. (2003) “Medio siglo de la economía uruguaya. Diez comentarios” en *Hervidero* N° 1 (4-12), Montevideo, abril.
- Notaro, J. y Wonsewer (1980) “La liberalización de los precios y los mercados y la reducción económica del Estado, CEPAL; Mimeo.
- Notaro, J. (1984) *La política económica en el Uruguay*, Montevideo, EBO.
- Noya, N. (1986) “Tres problemas para la política económica”, en *Suma* 1(1):41-58, Montevideo:CINVE.
- Noya, N., Pereira, M. y G. Prieto (2003) “Crecimiento y capital humano en Uruguay: 1944-1999” presentado a las *Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay*, Montevideo., julio. Disponible en www.bcu.gub.uy/autoriza/peiees/jor/2003/iees03j3430803.pdf
- Ocampo, J. (2000) “Developing countries anti-cyclical policies in a globalized world”, *Serie Temas de coyuntura* N°13, Santiago:Cepal, octubre.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1973) *Plan Nacional de Desarrollo 1973-77*, Montevideo: OPP-Presidencia de la República de la R.O.U.
- Olesker, D. (1990) “La coyuntura actual de la economía uruguaya a la luz del balance 1985-1989” en *Trabajo y Capital* N° 1 :61-97, agosto, Montevideo, Uruguay.
- (2001) *Crecimiento y Exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*, Montevideo:Ed.Trilce.
- Pellegrino, A. (1997) “Mapa Demográfico del Uruguay”, *Documento de Trabajo de la Unidad Multidisciplinaria*, Facultad de Ciencias Sociales, mimeo.

- Quijano, C. (1959) “Una economía en crisis” en Suplemento del XX aniversario de la *Revista Marcha*. Montevideo.
- Ramos, J. [1986] (1989) *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*,
- Real de Azúa, C. (1984) *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* Mdeo:CIESU-Ed. Banda Oriental.
- Ribeiro, D. (1970) *As Américas e a Civilização- Processo de formação e causas do desenvolvimento cultural desigual dos povos americanos*. Río de Janeiro:Ed. Civilização
- Rocca, J. (1998) *La economía uruguaya al finalizar un milenio*, Montevideo: FCU.
- Rodríguez, O. (2001) “Desarrollo y estructura social (el estagnacionismo en los sesenta)”;
 “Desarrollo, cambio social y estructura política (el enfoque de la dependencia);
 “Aprendizaje, acumulación y absorción: las tres claves del desarrollo” *Selección de Lecturas de Economía de América Latina*, Facultad de CCEE y ADM., Apuntes del CECEA, Mdeo: Uruguay).
- (2001) “Fundamentos del estructuralismo latinoamericano”; *Comercio Exterior*, vol51, N°2, México, D.F., febrero.
- Rowthorn, R. y J. Wells (1987) *De-Industrialización and Foreign Trade*, Nueva York:Cambridge-Melbourne.
- Schumpeter, J. (1946) “Análisis del Cambio Económico” en Heberler, G. (ed.) *Ensayos Sobre el Ciclo Económico*, México: FCE.
- Thorp, R. (1998) *Progreso, Pobreza y Exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington: Bid-Unión Europea.
- Valenzuela, J. (1986) *El capitalismo mexicano en los ochenta*, México: Era.
- (1990) *¿Qué es un patrón de acumulación?* México: UNAM.
- (1991) *Crítica del Modelo Neoliberal: el fmi y el cambio estructural*, México: FE-UNAM.
- (1996) *El neoliberalismo en América Latina: crisis y alternativas*; La Paz Bolivia: Punto Cero y Umbrales, CIDES-UMSA.
- Van Duijn, J. (1983) *The Long Wave in Economic Life*, Londres.
- Wallerstein, I. (1986) *Economía Mundo*, México: Eds.SXXI.

8. Bibliografía

Williamson, J. (1989) “Diez áreas de política económica”, en *Apuntes de Economía de América Latina*, Montevideo: CECEA.

Williamson J. y P. Kuczynski (2003) *After the Washington Consensus*, Institute for International Economics; <http://www.iie.com> y <http://www.eclac.cl>