

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS
“Francisco García Salinas”

UNIDAD ACADÉMICA EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO

DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO



**Modalidades Recientes de Desarrollo en Uruguay: inserción
internacional, Estado y financiamiento, 1955-2004.**

TESIS

Que para obtener el grado de

DOCTOR EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Presenta:

Oscar Mario Mañán García

Directores de tesis:

Dr. Guillermo Foladori

Dr. Raúl Delgado Wise

Zacatecas, Zac., marzo de 2007

**CONSEJO ACADÉMICO DEL DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO
PRESENTE.**

Asunto: Liberación para impresión de Tesis

Atentamente me permito informar a ustedes que la tesis “Modalidades Recientes de Desarrollo en Uruguay: inserción internacional, Estado y financiamiento, 1955-2004”, realizada por Oscar Mañán García para obtener el grado de Doctor en Estudios del Desarrollo, en nuestra opinión está concluida y reúne los criterios de calidad académica necesarios en un trabajo de ésta naturaleza.

Una vez que ha tomado en cuenta las observaciones y sugerencias para fortalecer su documento final, dicho trabajo se encuentra en condiciones adecuadas para proceder a la edición e impresión final, y tiene mi aval para poder continuar con los trámites correspondientes a la disertación doctoral.

Quienes suscriben no dan ninguna aprobación ni desaprobación a las opiniones emitidas en esta tesis; éstas conciernen únicamente al autor.

Sin otro particular los saluda, atentamente,



*Dr. Guillermo Foladori
Asesor de Tesis.*



*Dr. Raúl Delgado Wise
Asesor de Tesis*

Zacatecas, Zac., 30 de enero de 2007

Modalidades Recientes de Desarrollo en Uruguay: Inserción internacional, Estado y financiamiento, 1955-2004

Resumen

El objetivo de esta tesis es caracterizar la historia económica de Uruguay entre 1955-2004. Se contraponen con los enfoques que resaltan la continuidad del proceso histórico para apuntar las rupturas que explican modalidades distinguibles de desarrollo.

La metodología para identificar dichas modalidades interrelacionó tres criterios: a) la inserción internacional y el tipo de mercados; b) el papel y la pauta de la intervención estatal; y, c) el carácter del financiamiento del desarrollo. Como corolario, sobresalen dimensiones analíticas que interpretan la estructura económica, sus movimientos sectoriales, el carácter y dinámica de sus fuerzas productivas, la heterogeneidad y dependencia estructural; las relaciones sociales y políticas de los grupos; cuestiones que explican los límites internos y externos para su transformación.

Definimos tres modalidades o fases del desarrollo uruguayo de medio siglo. En la primera (1955-74), opera el “ocaso del modelo ISI” con estancamiento económico y puja distributiva que explica el proceso inflacionario creciente. Una inserción internacional en los mercados desarrollados (EEUU y Europa), un Estado de Bienestar basado en el excedente ganadero protegía los mercados internos. La segunda (1974-83), remite a una reestructuración exportadora frustrada bajo un “ensayo monetarista”. Comienza una liberalización pragmática y el Estado baja los costos productivos (en especial el salario real) y protege la industria de exportación (bienes no tradicionales) trocando financiamiento interno por externo. En la tercera (1983-2004), no existe una estrategia nacional, sí desregulación y liberalización económica irrestricta, hipertrofia de la ‘plaza financiera’ y una reinscripción del país en la región. El Estado debilita su función reguladora y las multilaterales de crédito financian el desarrollo y determinan y/o ‘vigilan’ la política económica.

Los dos últimos períodos terminan en sendas crisis de deuda, 1982 y 2002; su herencia: gran vulnerabilidad económica y social explicitada en mayor deuda externa, desempleo, caída de salarios reales, emigración, pobreza, indigencia. Se abre así un *impasse* que alentaría a pensar una nueva senda al desarrollo para lo cuál esta tesis intenta convertirse en insumo.

Palabras Clave: Uruguay, Industrialización por Sustitución de Importaciones, Desarrollo Económico, Fases del Desarrollo, Crisis de Deuda, Estado de Bienestar, Estrategias estatales de desarrollo.

Recent Configurations of Economic Development in Uruguay: Global Integration, State Formations and Financial Relations, 1955-2004

Summary

The purpose of this dissertation is to present an original interpretation of the economic history of Uruguay from 1955 to 2004. This study presents a contrasting perspective from other analysis that present this period as one of continuity in that emphasis is placed upon points of rupture that serve to explain distinct configurations or periods of economic development.

The methodology used to identify these distinct configurations brings together three separate conditions or characteristics: a) The market forms under which the national economy is integrated with the international economy, b) the role of the state and the model followed regarding state intervention, c) the process of finance used to underwrite the strategy of development. As a corollary to the above three categories of analysis, this study places emphasis on analytical constructs or theories used to interpret the economic structure, the shifts between sectors in terms of the composition of the economy, the character and dynamics of the forces of production, the heterogeneity and external forms of conditioning dependence within the economic structure, and the political and social relations between economic actors and classes. These above areas of analysis are used to explain the internal and external parameters that define the scope of transformation of the economy.

We define below, three configurations or phases of development over the past half-century. In the first phase (1955-74) we analyze the exhaustion of the Import Substitution Model (ISI), which ends with a period of economic stagnation and a struggle over the distribution of income which then gives rise to a process of accelerating inflation. During this stage or phase we also analyze new forms of global integration into the markets of Europe and the United States as well as incorporating into the analysis the further development of the Welfare State based in the trade surpluses generated by cattle/meat exports and tax revenues derived from firms operating in the domestic market who were sheltered from international competition under the ISI program.. The second phase (1974-83) involves an attempted restructuring of the productive apparatus which was frustrated by a monetarist experiment. This phase began with a pragmatic opening or liberalization to regarding international forces and markets along with State policy designed to lower production costs (particularly real wages) while continuing to offer support to export industries now like to non-traditional exports, substituting financial assistance to support exports for internal credit allocations arising in the ISI period. In the third phase (1983-2004), no national strategy was employed; instead the approach was to adopt a policy of unrestricted deregulation and liberalization, to permit unrestricted growth of borrowing, and to witness a reinsertion of the economy within the regional South American context. The State abandoned its regulatory/directing role while the multilateral sources of credit financed the development process and also set the parameters for and monitored the performance of the national economy.

The last two periods ended in debt crises in 1982 and 2002. The effects or results of these two crises were to leave a legacy of social and economic vulnerability in terms of a large external debt burden, rising unemployment, reduction in real wages, emigration, rising poverty and social indigence. As a consequence the nation arrived at a social and

economic *impasse* necessitating a new development strategy. One purpose of this dissertation is to make a contribution to the current debate regarding future development strategies.

Key Words: Uruguay, Import Substitution Industrialization, Economic Development, Phases of Development, Debt Crises, Welfare State, State Development Strategies

Agradecimientos y Dedicatorias

A María Clara

En principio debo agradecer al Doctorado en Estudios del Desarrollo y a los *profes* (Miguel, Rodolfo, Gerardo, Oscar, James y Henry) que me brindaron el apoyo constante, tanto en lo material como en lo académico para lograr este objetivo. En especial, Guillermo Foladori, en sus múltiples facetas que jugó en este proceso: en cuanto ‘casero’, amigo y motivador por momentos y, siempre crítico implacable y estricto con la redacción, quién me hizo desperdiciar largas horas de escrituras y muchísimos caracteres. A Raúl Delgado, por su apoyo irrestricto y sus esfuerzos para mantener la logística del proceso.

A los *compas* del doctorado, quienes en las largas tertulias compartíamos ideas, discusiones, trabajos y miserias en general; especialmente, a Paty, Humberto, Roberto, Aldo, Max y las secres.

Fuera de lo académico, los amigos incondicionales, los de siempre... los hermanos, los grandes latinoamericanos, los maestros con o sin cátedra. Principalmente, Noela, Lía, Flori y Berti, Marito, Silvia y Tony, Grisel, los benjamines Santi y Yeimi, el Pepe, el Lechuga, entre muchos otros.

La familia: Stefano, Clau, Vicky, la Vieja y la tía Vicenta fueron fundamentales de una forma u otra en este proceso.

INDICE

	Página
Introducción	1
Capítulo 1 – El concepto de desarrollo y el pensamiento económico en América Latina, una síntesis	
1.1 El concepto de desarrollo económico.....	11
1.2 La génesis del pensamiento latinoamericanos del desarrollo.....	14
1.3 El pensamiento dependentista	20
1.4 El neoliberalismo en América Latina	25
1.5 La síntesis actual del pensamiento económico	31
1.6 Elementos para el enfoque teórico metodológico de la investigación	34
Capítulo 2 – Fases económicas y desarrollo de medio siglo. Con especial referencia a América Latina y el MERCOSUR	
2.1 Etapas y fases de la economía mundial	43
2.2 América Latina y la fase de expansión del siglo XX	48
2.3 Cambio estructural en los 90: crecimiento inestable, desigualdad y pobreza	52
2.4 Las reformas económicas del “Consenso de Washington”.....	59
2.5 Las transformaciones económicas e institucionales.....	63
2.6 Interpelaciones a la teoría y cuestionamientos a la acción	68
2.7 Sumario para la reflexión	72
Capítulo 3 – Características históricas generales	
3.1 Mitos y construcciones ideológicas	75
3.2 La crisis uruguaya, una visión estructuralista	80
3.3 El modelo industrialista y sus problemas	86
3.4 Las aristas sobresalientes del proceso histórico reciente	88
Capítulo 4 – El debate sobre el desarrollo en Uruguay	
4.1 El debate sobre el desarrollo económico en los 60	91
4.1.1 El período de estancamiento e inflación 1955-74	92
4.1.2 La interpretación de la CIDE	94
a) El estancamiento productivo	95
b) La dinámica inflacionaria	95
c) La estrategia de política económica (PE)	96
4.1.3 La interpretación del Instituto de Economía de la Universidad	96
a) El estancamiento productivo	97
b) La dinámica inflacionaria	99
c) La estrategia de política económica	99
4.1.4 La propuesta que se impuso: El Plan Nacional de Desarrollo 1974-77	100
a) El estancamiento productivo	101
b) La dinámica inflacionaria	101
c) La estrategia de política económica	102
4.2 Las referencias sobre el desempeño de largo plazo	103
4.3. La polémica actual sobre el desarrollo en Uruguay	106

Capítulo 5 – Los orígenes de la crisis y la desarticulación de la fase de “sustitución de importaciones” (1955-1974)	
5.1 La visión del desarrollo	112
5.2 El estancamiento inicial 1955-1974 y su contexto.....	114
5.2.1 La industria y su auge	117
5.2.2 La ganadería extensiva	118
5.2.3 El comercio externo y la economía interna	120
5.2.4 El proceso inflacionario que acompaña el estancamiento	122
5.2.5 La estabilización fondomonetarista y la persistencia de la inflación	126
5.3 Reflexiones finales	129
Capítulo 6 – El “ensayo monetarista” y la reestructuración exportadora frustrada, 1974-1983	
6.1 El enfoque monetarista de balanza de pagos y la reestructuración exportadora	132
6.1.1 Indicadores básicos del períodos 1974-1983	134
6.1.2 Comercio exterior y demanda interna	139
6.1.3 Estabilización de precios, inflación y ancla salarial	142
6.2 Reflexiones finales	151
Capítulo 7 – La inserción ‘vigilada’ por el Consenso de Washington (1983-2004)	
7.1 La frustración secundario exportadora y las mutaciones hacia el país financiero	153
7.2 Los principales indicadores del período 1983-2004	157
7.2.1 Comercio exterior y demanda interna	161
7.2.2 Dinámica de los precios, ancla salarial y otra vez deuda	167
7.3 Nuestra media “década robada”	172
7.4 Reflexiones finales	181
Capítulo 8 – Permanencias y cambios en 50 años de historia	
8.1 Glosario del movimiento de los indicadores que distinguen las fases	183
a) el ocaso de la fase ISI	184
b) la reestructuración exportadora y el ensayo monetarista	184
c) el ‘neoliberalismo vigilado’ por las Instituciones de Bretton Woods	185
8.2 Las dimensiones de la acumulación y sus fases	186
8.2.1 La acumulación capitalista	186
8.2.2 El patrimonio productivo	187
8.2.3 La heterogeneidad estructural	188
8.2.4 La dependencia estructural	189
8.2.5 La dimensión sociopolítica	189
8.3 Las modalidades o fases de desarrollo y sus determinantes	190
8.3.1 La inserción internacional del país y los tipos de mercados que se priorizan	191
8.3.2 Grado y pauta de la intervención estatal	191
8.3.3 El financiamiento del desarrollo	192
8.3.4 Las contradicciones que se desarrollan	193

8.4 El debate sobre las permanencias y los cambios del proceso histórico uruguayo	197
8.4.1 Permanencias o continuidades	198
8.4.2 Los cambios o rupturas	201
8.5 Reflexiones finales	206
Conclusión y Reflexiones finales	209
Apuntes para pensar el futuro	214
 Bibliografía citada	 224

Anexos

Anexo 1. La influencia de CEPAL de medio siglo	x vii
Anexo 2. Los modelos neoliberales de atraso cambiario, su lógica y consecuencias	xxv
Anexo 3. América Latina desempeño económico	xxxvi
Anexo 4. Antecedentes de periodización	xlili
Anexo 5. Lucha por la distribución del ingreso, 1955-1969	xliv
Anexo 6. Balanza de Pagos 1970-1982	xlv
Anexo 7. Nuestra periodización	xlvi
Anexo 8. La “media década robada” (1999-2003)	xlvii
Anexo 9. Inversión y gasto público en la economía uruguaya	LV
Anexo 10. Perspectivas de futuro	LIX

RELACIÓN DE TABLAS

1.1. Más de 20 Años de Reformas Económicas (Consenso de Washington).....	30
2.1. Fases del capitalismo 1790-1980	44
2.2. Tasas de crecimiento de las diferentes fases del desarrollo según Maddison .	45
2.3. Características de las diferentes fases de la economía mundial 1920-80	47
2.4. Latinoamérica y la dinámica del producto real per cápita	57
2.5. Crecimiento y volatilidad en el MERCOSUR, 1960-2004	55
3.1. Tierras productivas	76
4.1. Cono Sur y resto de América Latina, indicadores comparados, 1945-75.....	93
4.2. Dinámica económica de largo plazo Argentina, Brasil, Uruguay 1877-1981.	105
5.1. Indicadores de Producto e Inversión 1955-1974	115
5.2. Crecimiento anual promedio del producto según sectores, 1950-1974	116
5.3. Mercado externo e interno, 1955-1974	121
5.4. Comercio exterior, saldo externo, grado de apertura y coeficientes exportaciones e importaciones a producto (1955-1974)	122
5.5. Principales precios de la economía y su evolución	125
5.6. Índice de salarios reales	127
5.7. Evolución del circulante y los precios al consumo	127
5.8. Índices de Precios	128
6.1. Indicadores de producto e inversión, 1974-1983	134
6.2. Crecimiento anual promedio del producto según sectores, 1975-1983	136
6.3. Mercado externo e interno evolución del período, 1975-1983	138
6.4. Producto, saldo externo, grado de apertura y componente importado de la oferta final, 1974-1983	139
6.5. Composición de las exportaciones y evolución, bienes y servicios 1974-1983	140
6.6. Exportaciones valor y volumen, exportaciones no tradicionales, términos de intercambio, déficit en cuenta corriente, tasas de crecimiento export-import ...	141
6.7. Evolución de los precios 1974-1983	144
6.8. Empleo y desempleo, 1973-1983	145
6.9. Indicadores macroeconómicos y monetarios, 1973-1983	146
6.10. Entrada de capitales 1973-1983	149
6.11. Deuda externa global, 1979-1983	150
7.1. Indicadores de producto e inversión 1983-2004	159
7.2. Crecimiento anual promedio del producto según sectores, 1983-2004	160
7.3. Mercado externo e interno, evolución del período 1983-2004	162
7.4. Comercio exterior, componente importado de la demanda interna y grado de apertura externa, 1983-2004	164
7.5. Exportaciones valor y volumen, exportaciones no tradicionales, términos de intercambio, déficit en cuenta corriente, 1983-2004	167
7.6. Evolución de los precios, 1983-2004	169
7.7.a) Empleo y desempleo, 1983-1993	170
7.7.b) Empleo y desempleo, 1994-2004	170
7.8. Indicadores macroeconómicos y monetarios, 1983-2004	171
7.9. Deuda externa bruta: porcentaje del producto y de las exportaciones	172
7.10. Tasa de crecimiento anual en la fase de desaceleración	173
7.11. Empleo y desempleo, 199-2005	175
7.12. Población y Migración Internacional	176

7.13. Deuda externa bruta: porcentaje del producto y de las exportaciones	179
7.14. Crecimiento del producto y del servicio de la deuda	180
8.1. Dimensiones de la acumulación y sus fases	197

Anexos Tablas

A-1 Antecedentes de periodización	xliii
A-2 Esquema de ciertos instrumentos distributivos utilizados en la inflación uruguaya	xliv
A-3 Balanza de Pagos (Datos históricos anuales mdd)	xliv
A-4 Periodización de la economía uruguaya (1955-2004)	xlvi
A-5 Indicadores económicos básicos de la “media década robada” 1999-2003	xlvii
A-6 Indicadores económicos básicos de la “media década robada” 1999-2003	xlviii
A-7 Evolución del Stock ganadero	li
A-8 Evolución de tasas del impuesto al Valor Agregado	li
A-9 a)-Participación de los impuestos como porcentaje de la recaudación	lii
A-10b)-Participación de los impuestos como porcentaje de la recaudación	lii
A-11 Principales destinos de las exportaciones	lii
A-12 Exportaciones de bienes primarios y manufacturados	liii
A-13 Balanza de Pagos histórica	liv
A-14a)-Uruguay: mirada de mediano plazo	lix
A-15b)-Uruguay: mirada de mediano plazo	lx
A-16 Imaginando la economía uruguaya en las próximas dos décadas....	lxi

RELACIÓN DE GRÁFICOS

2.1. Crecimiento promedio anual del PBI	52
2.2. Una nueva media década perdida, 1998-2002.....	54
2.3. Crecimiento Promedio del PIB	55
2.4. América Latina: inestabilidad del producto interno, 1994-2002	55
2.5. Desempleo Urbano en América Latina	59
3.1. Relación tierras productivas a superficie total	77
3.2. América Latina y Uruguay: crecimiento anual medio de la población	77
3.3. Participación porcentual de Uruguay en el PIB de América Latina	81
3.4. La crisis de la acumulación productiva	81
3.5. Caída de las reservas internacionales, 1946-1970	82
5.1. Formación Bruta de capital fijo en la industria, 1955-1974	119
6.1. Formación bruta de capital fijo en la industria	139
6.3. Indicadores macroeconómicos y monetarios, 1973-1984	147
7.1. Personas pobres en Uruguay	177
7.2. Pobreza por tramo de edad	178
7.3. Comparación de tasas de desempleo	178

Anexos gráficos

A-1 Débil relación exportaciones-crecimiento en América Latina y el Caribe	xxxvi
A-2 América Latina necesidades de financiamiento	xxxvi
A-3 América Latina volatilidad de capitales	xxxvi
A-4 América Latina, volumen de población pobre e indigente	xxxvii
A-5 No mejoró la distribución del ingreso	xxxvii
A-6 Paradojas e ineficiencias del gasto social	xxxviii
A-7 Influencia del gasto social en los ingresos de los hogares	xxxviii
A-8 Gasto público social como porcentaje del PIB	xxxix
A-9 Gasto público social como porcentaje de gasto público total	xxxix
A-10 Evolución del crecimiento económico y el desempleo abierto en los años 80 y 90.....	xl
A-11 Distribución del ingreso primario, del ingreso total y del gasto social por quintiles de hogares	xl
A-12 Tasas de crecimiento necesarias del Pib per cápita para reducir la pobreza	xli
A-13 Más desempleo y más precariedad en zonas urbanas	xlii
A-14 América Latina y el Caribe: Tasas de desempleo urbano por períodos ...	xlii
A-15 Producto por habitante y salario real 1968-2003	xlix
A-16 Destino del Producto Bruto Interno 1975-2003	xlix
A-17 Uruguay: Mercado interno 1975-2003	l
A-18 Inversión pública según PBI	lv
A-19 Inversión pública según inversión	lv
A-20 Consumo e inversión pública	lvi
A-21 Consumo público según PBI	lvi
A-22 Consumo público según inversión total	lvii
A-23 Déficit del Sector Público	lvii
A-24 GPS (gasto público social) por funciones	lviii
A-25 GPS (gasto público social) sin jubilaciones y pensiones	lviii

Siglas

AFAPS – Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional
 AL – América Latina
 ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas
 ANCAP – Asociación Nacional de Combustibles Alcohol y Portland
 ANTEL – Administración Nacional de Telecomunicaciones
 BCU – Banco Central del Uruguay
 BID – Banco Interamericano de Desarrollo
 BIRF – Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
 BM – Banco Mundial (sigla corta para denominar al BIRF)
 BPS – Banco de Previsión Social
 BROU – Banco de la República Oriental del Uruguay
 BW – Bretton Woods (aplicado a las Instituciones nacidas de la Reunión de 1944)

CAUCE – Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica
CEE – Comunidad Económica Europea
CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDE – Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
CW – Consenso de Washington
EEUU – Estados Unidos de Norteamérica
EPconEP – Effective Protection converge to Export Promotion
FA-EP-NM – Frente Amplio – Encuentro Progresista – Nueva Mayoría
FFAA – Fuerzas Armadas
FMI – Fondo Monetario Internacional
GATT – Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
G7 – Grupo de los siete países más industrializados del mundo
IDH - Índice de Desarrollo Humano
IE – Instituto de Economía de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay
IED – Inversión Extranjera Directa
IIE – Institute for International Economics
IFIs – Instituciones Financieras Internacionales
ILPES – Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social
INE – Instituto Nacional de Estadísticas
ISI – Industrialización sustitutiva de importaciones
IVA – Impuesto al Valor Agregado
LACE – Liberal Aperturista Concentrador y Excluyente
MERCOSUR – Mercado Común del Sur
OCDE – Economic Organization of Development Countries
OIC – Organización Internacional del Comercio
OMC – Organización Mundial del Comercio
ONU – Organización de las Naciones Unidas
ONUDI – Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PEA – Población Económicamente Activa
PEC – Protocolo Económico y Comercial entre Brasil y Uruguay
PIB – Producto Interno Bruto
PIT-CNT – Plenario Intersindical de Trabajadores–Confederación Nacional del Trabajo
PND – Plan Nacional de Desarrollo 1974-77
PE – Políticas Económicas
SAFIs – Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión
TICD – Tratado de Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil
UDELAR – Universidad de la República
UNCTAD – Organización de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
URSS – Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Reglas, Procedimientos y Plazos de Entrega de Tesis

1. Envío de Oficio de Consentimiento de Tesis concluida al Coordinador del Programa por parte del asesor de tesis.
2. Lectura de tesis por parte del Coordinador del Programa.
3. Aval por escrito del Coordinador del Programa (con firma del asesor de tesis) de que la tesis y el expediente están completos.
4. Solicitud del Examen Profesional a la Secretaría General de la Universidad y al Departamento Escolar por parte del Coordinador del Programa y envío del aval y consentimiento de tesis.



5. Impresión de 13 ejemplares de la tesis incluyendo el Oficio de Consentimiento, el aval del coordinador del programa y el aval de liberación de tesis del Departamento Escolar (que se recibirá una vez que se haga la solicitud de examen y que se tenga el expediente completo). La pasta debe ser azul marino, pasta dura, con letras doradas en la portada.



6. Lectura de tesis por parte de los lectores internos.
7. Lectura de tesis por parte de los lectores externos.



8. Defensa Pública de la Tesis ante el Tribunal (que consta de 5 jueces, de los cuales 2 son externos).

Introducción

El propósito de esta investigación es caracterizar la historia económica de Uruguay en los últimos 50 años, misma que mirada en conjunto se caracteriza por un *estancamiento práctico*. El desarrollo temprano del país trajo a su vez un ocaso adelantado. De una situación identificada como insular en América Latina (AL) por sus indicadores sociales hasta la mitad del siglo XX, pasa a otra, por demás contrastante y preocupante, de país empobrecido y el más endeudado de la región. Esto último, impulsa a repensar el desarrollo histórico para proyectarse en un futuro sin duda desafiante.

La tesis plantea desmitificar la concepción generalizada de que el período ‘1955-2004’ constituye una fase homogénea y caracterizada por una continuidad económica básica. Uruguay comparte la inserción en la economía capitalista mundial con buena parte del tercer mundo, y en especial con AL, lo que las fases de auge o depresión del capitalismo afectan las cadencias de su economía y aviva las pujas internas de sus clases sociales. No obstante, presenta particularidades, períodos en que se mueve en sintonía y otros en que desafina en dicha coreografía. Argentina, Chile y Uruguay son los primeros países en entrar en crisis a principios de los setenta, misma que llegaría luego a buena parte del Cono Sur del continente. También, dichos países inauguran las políticas de ajuste estructural que se generalizarían más tarde (Ramos, 1986; Valenzuela, 1991). Con Argentina en particular, Uruguay repite sus ciclos económicos durante los años 90 (Bértola, 1997, p. 16; Bittencourt, 2003, p. 3; 2006, p. 12) y refleja de forma agravada el poco dinamismo que ambos países viven luego de la mitad de los cincuenta.

El análisis del desarrollo en los países dependientes muchas veces se emprende siguiendo el manual de los pasos dados por el capitalismo central. Se interpreta la realidad de estos países como una fase anterior y necesariamente enclenque respecto a las experiencias desarrolladas. Esto no resulta de utilidad para mostrar las fases correspondientes de estos países, mismas que dependen del nivel técnico de la producción pero además de otros múltiples factores, entre ellos, la forma que adquieren las alianzas sociales de cada uno de los países y el proyecto político que éstas abrazan. Las afirmaciones precedentes fundamentan la necesidad de investigar las

realidades concretas de estos países para entender el desarrollo histórico reciente como punto de partida de su proyección en el porvenir.

El debate teórico y la dimensión estratégica del desarrollo latinoamericano son fuentes inspiradoras de este trabajo. Se parte de la firme convicción de que existen muchas rutas inexploradas hacia el bienestar de la sociedad uruguaya en un sentido que va más allá del puramente económico. Los postulados teóricos y la práctica concreta en cada una de las fases o modalidades de desarrollo identificadas, no están ajenos a las contradicciones económicas y sociales y sus resoluciones políticas transitorias. Para explicar dichos postulados o prácticas se rescata una vertiente objetiva propia del desarrollo de las fuerzas productivas, y otra subjetiva, que hace al desenvolvimiento de las luchas sociales y la capacidad de acción que tienen los grupos para imponer sus intereses.

La hipótesis que se desarrolla es que *el período de historia económica de Uruguay entre '1955-2004', mismo que comúnmente se tipifica como de crisis estructural, puede subdividirse en tres fases que expresan modalidades diferentes de desarrollo y sirven para entender el bajo dinamismo económico, la relación entre las fuerzas sociales, el papel del Estado y su política económica, y el vínculo estructural entre la esfera doméstica y el contexto externo en que se inserta el país.*

Para la distinción de estas fases de desarrollo se hace hincapié en tres criterios que las definen: a) la inserción internacional y el tipo de mercados; b) el papel y la pauta de la intervención estatal; y, c) el carácter que cobra el financiamiento al desarrollo en cada fase. Como consecuencia de la articulación de dichos criterios sobresalen dimensiones analíticas que dan cuenta de una determinada estructura económica, sus movimientos sectoriales, el carácter y dinámica de sus fuerzas productivas, la heterogeneidad y dependencia estructural y los relacionamientos sociales y políticos de los distintos grupos, cuestiones todas que explican los límites internos y externos para su transformación. A su vez, es posible evaluar a partir de las dimensiones de la economía política (competencia, poder y democracia) las condicionantes y potencialidades de cada una de las fases aquí caracterizadas, mismas que se reflejan en modelos de crecimiento económico, en una forma de distribución del ingreso, en alianzas sociales que lo posibilitan y que explican las políticas llevadas a cabo, en los cambios institucionales y las sinergias necesarias para un proceso de desarrollo sostenible.

Existen al menos dos razones por las cuales esta investigación es relevante para el debate económico uruguayo actual. La primera de las razones es que desde fines de los sesenta (IE[1969]1971) no hay un trabajo de pretensión integral que explique el desarrollo histórico de mediano plazo, más allá de intentos con objetivos más puntuales. La segunda de las razones remite a dos vicios instalados en la literatura económica que aquí se pretende evitar. Estos vicios son: a) el recurrente énfasis en señalar las continuidades del proceso histórico a partir de 1959 y, particularmente, la generalización bajo el rótulo de “neoliberalismo” al período posterior a 1973; y, b) el excesivo hincapié en los ciclos políticos y/o los instrumentos de política económica para entender el proceso de desarrollo reciente.

Como resultado de estos vicios es habitual la subestimación de la relación entre las luchas sociales y la estructura económica. Otro resultado propio de los enfoques criticados aquí es analizar la dinámica económica a partir de los cambios de gobiernos y los aciertos o errores de la política económica en un sentido reducido (las políticas macroeconómicas, o peor aún, las cambiarias y monetarias).

La tesis también fue motivada por el contexto en que se desarrolla la economía uruguaya y la discusión teórica que generó. En este sentido, resaltamos tres dimensiones. La primera, tiene que ver con el desenlace empírico de la economía uruguaya en los últimos años, y en especial, con la crisis que afectó al país desde 1998 y sus secuelas que, a pesar de una innegable pero incipiente recuperación, tendrán consecuencias prolongadas. La segunda, hace al contexto internacional, tanto mundial como regional donde se inserta el país y a la situación geopolítica que lo abarca. La tercera, se localiza en el debate más estratégico que refiere al cómo impulsar el desarrollo, y es aquí donde las creencias sobre el modelo a seguir para enfrentar los desafíos de crecimiento, pobreza y equidad se han visto erosionadas en los años recientes.

El desenlace y la gestión particular de la crisis económica que tuvo lugar en el país en 2002 retrotrajo los niveles de riqueza a los existentes 10 años antes, duplicó ampliamente la deuda externa (respecto incluso a la crisis de 1982) y exacerbó los indicadores de vulnerabilidad social. A modo de adelanto digamos que aumentó la desigualdad y la pobreza, creció el desempleo en un 50%, cayeron los salarios reales y la dinámica de la emigración internacional superó la tasa de crecimiento vegetativo de la población. La evaluación que la población hizo de las condiciones explicitadas generó una ‘coyuntura de poder’ que le permitió a la izquierda aglutinada en el Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría (FA-EP-NM) llegar al

gobierno en marzo 2005. Y, concomitantemente con ello, se reaviva el debate sobre el quehacer en el contexto nacional que interpela la forma dominante de cómo se venía pensando el accionar económico para caminar al desarrollo. De aquí surge la interrogante y el desafío: ¿se aprovechará dicha coyuntura de poder para posibilitar nuevas alianzas de clases que sostengan un proyecto político más incluyente?

En el marco geopolítico internacional se tiene que la hegemonía de los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU) se ha fortalecido. Como contrapartida, los últimos veinticinco años del proceso económico y político de los países “en desarrollo”, y en particular de los latinoamericanos, está cruzado por un fuerte retroceso. A partir de la crisis de deuda que azotó a buena parte de estos países en la década de los ochenta se impuso y generalizó lo que se ha dado en llamar “pensamiento único”. La conceptualización que estructuraría dicho pensamiento se ha popularizado con la nomenclatura de neoliberalismo y devino el *mainstream* económico en estos años. La instrumentación de estas ideas estuvo a cargo de una serie de políticas de raíz neoclásica y cuyo marco explicativo implicó una simplificación bastante burda de los problemas económicos, éstos se reducían a un simple ejercicio de maximización matemática o de voluntad política. Por su parte, la aplicación generalizada y estandarizada de dichas políticas estuvo apoyada, o más bien forzada y “vigilada” por la institucionalidad del sistema internacional de crédito que emanara de Bretton Woods (fundamental pero no únicamente: Fondo Monetario Internacional –FMI– y Banco Mundial –BM–).

Podrían apuntarse algunos elementos que llevaron a que se instituyera dicha forma de hacer económico: primero, la ampliación de los lazos dependientes de los flujos internacionales de crédito (ya sea desde los países desarrollados o de las mismas Instituciones Financieras Internacionales –IFIs–); segundo, la caída de los regímenes ‘comunistas’ que posibilitarían una potenciación de los mercados dado que una serie de países se incorporaron a la égida de los programas neoliberales —además del impacto ideológico que conllevó—; tercero, la aparición en escena de la Organización Mundial del Comercio (OMC) estrechó aún más las regulaciones internacionales del comercio entre los países; y, por último, el auge económico de los EEUU concomitantemente con el estancamiento en Japón y en Europa (en especial en Alemania) a fines de los noventa, apuntaló el pensamiento único en el sentido de “que no existe alternativa para el estilo americano del capitalismo de libre mercado” (Chang, 2004, p. 2).

En el plano teórico el trabajo busca aportar una visión integral del proceso económico un tanto divergente de los análisis más corrientes, sobre todo, de aquellos provenientes del enfoque “convencional” o “neoclásico” de la economía. A la luz de la teoría del desarrollo y su operacionalización práctica a partir de medidas de política económica (en sentido amplio) en el período 1955-2004 se plantea interrelacionar la disciplina económica y sus teorías con la historia social y política que le da contenido. Se inserta así en una subdisciplina que se conoce como ‘Economía del Desarrollo’ y se propone un enfoque que a menudo se lo denomina como ‘Economía Política’: por lo tanto, tendrá un componente normativo determinante y otro estructural señalado por la historia social y política contemporánea.

La literatura económica latinoamericana contemporánea rescata una concepción de desarrollo multidimensional y no únicamente económico, mismo que implicaría desatar esas energías existentes en la sociedad de manera de construir sinergias (término prestado de la biología) que lleven a generar dicho “emergente social” que se define como desarrollo (Furtado, 1982, p.149; Bossier, 2002, p. 1). Sin embargo, *a pesar de los avances teóricos se busca mostrar que la práctica política que articuló el desarrollo se concentró en los instrumentos de política económica casi exclusivamente.*

La Economía del Desarrollo (en su denominación sajona: ‘*Development Economics*’) se instaure a mitad de siglo y tiene como objetivo pensar las condiciones y/o estrategias que podrían alentar a los países a mejorar sus niveles de vida. A diferencia de lo que es el enfoque ortodoxo de la economía convencional, la idea de desarrollo implica una evaluación sobre el ‘deber ser’ y, por lo tanto, no desestima la importancia que tiene lo que se conoce como “economía normativa”.

El enfoque denominado de la Economía Política refiere a la articulación simultánea de tres dimensiones de la vida económica interrelacionadas y que comúnmente no se explicitan: Competencia, Poder y Cambio Social. La primera, hace a las relaciones de mercado y la interrelación de los agentes económicos en la producción y el intercambio, es el enfoque horizontal más propio de la economía convencional. La segunda, es la dimensión que incorpora las asimetrías de los agentes económicos en su relación vertical, relaciones de poder que se dan entre los países entre sí, las clases sociales de los distintos países, entre las distintas organizaciones sociales, estatales, sindicales, u otras. La tercera, implica incorporar el funcionamiento del sistema económico y cómo éste se va transformando ya sea por las mismas

fuerzas endógenas resultantes de ese funcionamiento ó por aquellas proporcionadas por el mismo entorno en que está inserto (Bowles & Edwards, 1990, pp. 22-25).

La evaluación a que nos lleva el enfoque descrito de la experiencia económica en la mayoría de los países es de un total y rotundo fracaso, particularmente en aquellos más fundamentalistas en la aplicación de las políticas sostenidas por el *mainstream* económico, mismas que posibilitaron cambios estructurales y hasta políticos de envergadura. Con base en el fracaso de la experiencia económica y política de los países que siguieron los designios de las propuestas dominantes, se llega a la convicción de la necesidad de estructurar un pensamiento alternativo.

Ya existe una avidez y búsqueda incesante de fuentes alternas de explicación para la experiencia económica que corroen las creencias más arraigadas del *establishment*. Ya son pocos los que creen en la mitología de “los mercados” que, definidos de forma abstracta y con racionalidad absoluta, les daba el carisma necesario (apoyados en la logística de las IFIs) para erigirse en una deidad todopoderosa. Muy por el contrario, hoy día es palpable un giro hacia la Economía Política, hacia la planeación estratégica, hacia la mirada de las experiencias nacionales y a no descartar los vínculos existentes entre la esfera económica y otras esferas de la vida social y política. Quizás no está sobre la mesa una crítica radical al capitalismo, sin embargo existe un profundo cuestionamiento a la vulnerabilidad económica y social producto de las prácticas económicas de los noventa.

Las alternativas que se plantean tampoco son tan radicales como lo fueran a fines de los sesenta o principios de los setenta. Por un lado, las mismas instituciones que promovieron las reformas económicas levantan críticas que van desde las fallas de implementación hasta una revisión más profunda sobre la lógica última de dichas reformas. Por otro, organizaciones como CEPAL e intelectuales independientes del *establishment*, también con críticas no radicales, avanzan hacia una re-reforma (o “reformular las reformas”, Ffrench Davis, 2000). Son éstas alternativas no excluyentes, ambas se preocupan por defender y resaltar las bondades incuestionables de la lógica capitalista, una defendiendo el capitalismo más salvaje (en el sentido de competitivo) y otra buscando una humanización del mismo (Vuscović, 1993).

Es preciso tomar conciencia de las limitaciones del proceso social actual del país donde existe una crítica instalada que atiende sólo al nivel del modelo económico aunque con poca precisión. Tan es así, que la sociedad política (que incluye partidos, líderes extra partidarios,

sociedad civil organizada, instituciones gremiales, sindicales u otras) se mueve entre la reivindicación y la crítica del neoliberalismo. Muchas veces se escucha en los discursos públicos la necesidad de un modelo que sintetice y fortalezca la euforia exportadora del momento y la consolide en crecimiento económico sostenible, en aumento del empleo, con un mínimo Estado y el menor “costo país”, pero a su vez, se insiste en la importancia de mejorar el bienestar social y la asistencia a los grupos que se encuentran en “emergencia social”¹.

Como resultado del análisis distinguimos tres fases o modalidades de desarrollo que operan en Uruguay en el período ‘1955-2004’ y sostienen una inserción internacional, una determinada pauta de la intervención estatal, explicada a su vez por una alianza social particular, y donde la forma en que se financia el desarrollo tiene también particularidades.

El primer período caracterizado se extendió entre ‘1955-1974’ y tuvo como sello *el ocaso de la fase de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI)*. A diferencia de otras periodizaciones, esta modalidad de desarrollo la entendemos como una fase particular del patrón de acumulación histórico, el primario exportador. Comienza aquí, un largo período de estancamiento económico acompañado de un proceso inflacionario creciente, mismo que debilitaría las bases de esa sociedad “mesocrática” que supo enorgullecer a los uruguayos desde la primera década del siglo XX (De Sierra, 1990). 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. Esta fase de desarrollo se basó en el ahorro interno y la inserción internacional en los mercados desarrollados, y fue característica principal una distribución del ingreso que llevara al país a merecer calificativos como “la tacita del Plata” o “la Suiza de América”.

¹ La izquierda uruguaya apunta el concepto de “emergencia social” para aquellos grupos sociales que están marginados y con serios problemas de sobrevivencia, en el plan a implementarse por el próximo gobierno se define así a los indigentes (100 mil personas que se determinan según el cálculo de la pobreza por el método de ingreso y ajustado incluyendo comunidades menores de 5000 habitantes) y al quintil más bajos de pobres (150 mil también ajustados con las comunidades menores, definidos por el mismo método y que no alcanzan la línea de pobreza). Según el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2004, Metodología) son indigentes quienes sus ingresos no llegan al “costo de una canasta de alimentos que se consideran básicos para la correcta nutrición de una persona en un mes”, mientras que pobres quienes no cubren “el costo en alimentación y otros bienes y servicios no alimentarios en función de la cantidad de miembros del hogar y de la presencia de niños o adolescentes. Esos otros bienes y servicios no alimentarios incluyen, entre otros, la vestimenta, la vivienda, la salud, el transporte y la educación” (INE, 2004, pp. 9-10).

El segundo período tuvo lugar entre ‘1974-1983’ bajo la coreografía del gobierno de facto, y constituyó una fase de desarrollo identificada por el *ensayo monetarista de balanza de pagos* y una inserción internacional que buscó reestructurar la base exportadora hacia bienes no tradicionales y de mayor valor agregado. La palabra ensayo se entiende como limitante a su pureza, ya que fue bastante pragmático en la aplicación de sus objetivos. Contra lo que normalmente se sostiene, a pesar de cierta liberalización llevada a cabo en el período, el Estado cumplió un papel estratégico en el apoyo a los grupos exportadores y en la inversión pública que permitió cierta reestructuración productiva. El salario real fue el costo productivo que más cayó constituyéndose en la variable de ajuste, creció el desempleo, se exacerbó la emigración política y se rearticulaban las alianzas terminando con el modelo ISI y el Estado de Bienestar que lo sostenía. El financiamiento al desarrollo fue compartido entre el ahorro interno, la entrada de capitales y posteriormente la deuda externa.

El tercer período se nombra como ‘*neoliberalismo vigilado*’ por las instituciones de Bretton Woods y se ubicó desde ‘1983 a 2004’ caracterizándose por los preceptos acordados en Washington (Williamson, 1990) y divulgados por las IFIs, en especial los organismos multilaterales de crédito (BM, FMI y Banco Interamericano de Desarrollo –BID–). Asimismo, tuvo lugar un viraje en la inserción externa hacia la región y la re-primarización de la oferta exportadora, se implementó una “plaza financiera” también de envergadura regional que cayó con la crisis de 2002. Es difícil visualizar un proyecto nacional en este período, el Estado fue permeable a los dictámenes de las instituciones multilaterales rectoras del crédito, y los grupos locales buscaron articularse con los intereses extra-fronteras. El financiamiento al desarrollo vino con la entrada de capitales en los primeros ocho años de los 90 y se convertirían en deuda ante las crisis de Asia (1998-99), la devaluación brasileña (1999) y argentina (2001). El Estado potenció el endeudamiento externo en un intento fallido por salvar la ya inviable plaza financiera y por mantenerse dentro de la institucionalidad internacional hacia 2002.

La originalidad del análisis aquí propuesto esté en identificar las características determinantes de cada una de las fases de desarrollo que explican el estancamiento y, cuya esencia, la representa un patrón de acumulación primario-exportador. A su vez, diferenciar el largo período que va desde ‘1973 a 2004’, normalmente llamado en conjunto como “neoliberalismo”, permite entender algunos cambios estructurales que comienzan a gestarse en la economía y que muchos de los cuáles no resultan exitosos en términos de estabilidad temporal.

La vinculación casi automática entre el gobierno militar, cierta liberalización económica y la destrucción del entramado social que sostenía el viejo Estado de Bienestar lleva a una valoración negativa del período dictatorial que lo responsabiliza de todos los males contemporáneos. La primera valoración es comprensible desde el punto de vista ideológico dado lo que significó el quiebre institucional para la larga tradición democrática del país, empero tildarlo de neoliberalismo no tiene un asidero real en el funcionamiento estructural de la economía. Aquí buscamos identificar el proyecto político y las alianzas que sostienen el gobierno de facto, cuyo ocaso daría pie a que se rearticule un proyecto más influenciado por la comunidad transnacional.

En el caso que nos ocupa, el dilema de ‘intervención económica del Estado versus libre mercado’ no resulta un simple juego de ‘modas’ sino que se explica por la presencia o ausencia de un proyecto de clase más o menos articulado.

En lo que intenta ser un punteo de la agenda que se desarrolla a continuación se tiene que el trabajo consta de ocho capítulos que engloban dos dimensiones: a) la discusión teórica de la economía del desarrollo en una perspectiva histórica-estructural y la implementación concreta que dichas ideas tuvieron en la práctica de los países latinoamericanos; b) la teoría y la práctica del desarrollo en Uruguay desde 1955 a la actualidad. Por un lado, se resalta una dimensión más abstracta pero vinculada a conceptos históricos y a las instituciones que los sostienen (vinculan y/o aplican) a lo largo del tiempo. Por otro, una dimensión empírica del desarrollo de los últimos 50 años donde se presenta la información que pretende probar la existencia de fases que explican la historia reciente.

El primer capítulo indaga los antecedentes del debate sobre la economía del desarrollo y propone los elementos auxiliares en lo teórico y metodológico para emprender la investigación. Se distinguen los grandes ejes que tuvieron especial importancia para las ideas que se debatieron y que dirigieron la acción para el abordaje de los grandes problemas del país.

El segundo, aborda las fases del desarrollo económico que se distinguen para entender la dinámica capitalista mundial, y especialmente la realidad latinoamericana. Así es posible contextualizar a Uruguay en la región y en el mundo y mostrar los elementos que comparte tanto como aquellos que lo distinguen de otras experiencias. Si bien el país no tiene una “edad de oro” como la que vive gran parte del continente entre 1950-1973, compartirá los cambios estructurales implementados por las “reformas económicas” de los noventa y sus consecuencias.

El tercero, introduce al lector no familiarizado con las aristas más significativas de la historia del país y que es menester tenerlas presentes al analizar sus prácticas económicas y políticas.

El cuarto, relata el debate más importante sobre el desarrollo que tuvo lugar en Uruguay en los sesenta y rescata las propuestas que surgieron de dicha controversia. Por su parte, se discuten las interpretaciones más recientes con las que esta investigación sostiene una controversia y propone una caracterización divergente.

El quinto, discute los principales problemas del período 1955-1974 y plantea una interpretación para la larga crisis (estancamiento e inflación) correspondiente al proceso de desarticulación del modelo ISI.

El sexto, aborda el período más controversial 1974-1983. No obstante, y a pesar del ‘eufemismo neoliberal’ impuesto para caracterizar el período posterior a 1973, se sostiene que existe un gran activismo estatal que impulsa decididamente una reestructuración de las exportaciones y trastoca la estructura social anterior.

El séptimo, desglosa el período que se extiende después de la crisis de deuda de 1982 hasta el presente, mismo que empieza y termina con los principales problemas de pago sufridos por el país en su historia.

El octavo, destaca las permanencias y cambios que caracterizan a las cinco décadas pasadas de Uruguay con el objetivo de capitalizar algunas enseñanzas del proceso histórico estudiado.

Se concluye con una evaluación del proceso histórico y se explicitan las enseñanzas rescatadas por la mirada teórico-metodológica aquí sostenida.

Capítulo 1. El concepto de desarrollo y el pensamiento económico en América Latina, una síntesis

Este capítulo aborda algunos conceptos que tuvieron especial relevancia en la orientación de las políticas que siguieron los países latinoamericanos, y, en particular, el que nos ocupa como objeto de la tesis. Por lo tanto, este capítulo no resulta exhaustivo en lo que respecta a la revisión bibliográfica y tampoco en listar los conceptos teóricos que estuvieron en el debate durante los últimos 50 años, sino que se restringe a aquellos considerados relevantes para la visión del desarrollo que se objetivó en la acción política y en el manejo de instrumentos económicos.

El trabajo es heredero del debate aquí apuntado, por lo tanto, busca articular algunos conceptos que se manejan en diferentes dimensiones y resultan relevantes para una interpretación crítica del desarrollo del capitalismo latinoamericano. Existe una visión integrada que incorpora el análisis de las alianzas sociales que se objetivan en el Estado y permiten entender las políticas instrumentadas en las dimensiones que aquí preocupan: *la inserción internacional, el papel del Estado y el financiamiento del desarrollo*.

Primero, se reporta los orígenes del concepto de desarrollo y la subdisciplina social en que se ubica la tesis, la economía del desarrollo. Segundo, se analiza la génesis del desarrollismo latinoamericano y sus principales conceptos teóricos y la implicancia práctica de los mismos. Posteriormente, se aborda la crítica dependientista y una síntesis contemporánea del pensamiento actual que de una u otra manera resulta deudor del pensamiento latinoamericanista del desarrollo. Por último, se retoman y ordenan los conceptos que servirán a los efectos del análisis del devenir económico uruguayo.

1.1 El concepto de desarrollo económico

¿Qué es el desarrollo? Para dicha pregunta hay un sin número de respuestas, siendo las pioneras las que aparecen del lado de la disciplina económica. A modo de simplificación es posible

consensuar que “...el desarrollo deberá traer un mejoramiento en las condiciones de vida de la gente” (Nayyar, 2004, p.62).

El vocablo desarrollo es, como cualquier otro, histórico, tomando distintos contenidos concordantes con los proyectos políticos y equilibrios sociales hegemónicos o simplemente dominantes, tanto a nivel general del sistema capitalista o bien en las formaciones sociales ya sean regionales, nacionales o locales.

A su vez, el concepto de desarrollo es básicamente normativo (Seers, 1970). Más allá que se busque endilgarle una pretendida objetividad, éste siempre refiere a una valoración particular y subjetiva que se hace (por parte de investigadores, comunidad académica, políticos, técnicos o burócratas, etc.) del deber ser. Toma también un cierto grado de utilitarismo, en especial cuando se apunta la idea de bienestar económico que pretende una maximización de variables de cara a los ideales y estándares de bienestar de los países desarrollados (Prats y Catalá, 2003, p. 4). Este nivel más *instrumental*, lo hace especialmente útil para planear estratégicamente ese deber ser esperable.

Se identifica el uso sistemático de la palabra desarrollo desde la Carta del Atlántico firmada por Roosevelt y Churchill en 1941 y que incorporara el concepto a las políticas públicas tanto nacionales como internacionales (Boissier, 2002, p. 6).¹ A pesar del tiempo transcurrido los móviles que fundamentaban dicha carta, la búsqueda de un orden internacional que alentara la paz y la seguridad económica y social para los hombres libres, sigue siendo una utopía digna de perseguir.

La *economía del desarrollo* surge con el descrédito que comienza a ganar el pensamiento económico neoclásico a partir de la gran depresión. Polanyi ([1944]1992) le llama a esto “la gran transformación” donde se da un pasaje del liberalismo al activismo estatal en política y del pensamiento neoclásico al keynesiano en economía (Bustelo, 1999, pp. 103-104). La preocupación por las economías menos desarrolladas no había constituido un objeto de estudio en sí mismo, no obstante a partir de la segunda guerra mundial, el avance económico del mundo comienza a pensarse como una forma de seguridad para la convivencia pacífica de los habitantes del planeta.

¹ Hay dos eventos más que se especifican como pioneros del nacimiento de la ‘economía del desarrollo’. Una carta anterior del mismo año (1941) de Roosevelt donde se especifican “*cuatro libertades*” fundamentales, incluida la libertad de no pasar necesidad. Y, el famoso punto cuatro de la declaración del presidente norteamericano Truman (1949) donde se instrumenta el primer apoyo de su gobierno al desarrollo (Bustelo, 1999, p. 109).

En los albores de su utilización, en la década de los cuarenta, el vocablo desarrollo se vinculaba directamente a logros económicos concretos y a la búsqueda del achicamiento (o *catch up*) de las brechas que separaban a los países de menor desarrollo de las experiencias desarrolladas, tanto medidas en ingreso *per cápita* o bien en patrones de consumo masivo. De la mano con lo anterior, se incorpora la dimensión más estratégica, es decir, el debate del *cómo* hacer que esas brechas se redujeran. Se buscó primero identificar cuáles eran los elementos presentes en aquellas sociedades tipificadas de desarrolladas o “modernas” que, por otra parte, estaban ausentes en las sociedades de menor desarrollo o “tradicionales”. Tanto los proyectos políticos como las acciones estratégicas que se emprendieron tuvieron que ver con el debate teórico existente, pero fundamentalmente, con el entramado particular de intereses que se fueron articulando en estos países.

Los pioneros buscaron tranquilizar las inquietudes sobre el desarrollo (Clark, 1951; Lewis [1955]1974; Kuznet, 1963, 1973). Rostow (1960) apuntó que eran “etapas” en un desarrollo más bien lineal que se daba con la incorporación del avance técnico. Después vinieron los que apuntalaban el proceso de industrialización como forma de acceder al desarrollo tardío (Lewis, [1955]1974; Hirschman, 1958; Gerschenkron, 1962).

La conocida “teoría de la convergencia” de la perspectiva neoclásica, aseguraba que el crecimiento económico traería indefectiblemente el achicamiento de las brechas de ingreso entre los países centrales y los de menor desarrollo relativo. El argumento sostenía que el cambio técnico es un bien público, una vez producido es imposible detener su divulgación. El intercambio comercial era el conducto (y catalizador) por el cuál el secreto del desarrollo, el avance técnico, se socializaría y daría oportunidades de incorporarlo a la producción interna de los países que no eran capaces de producirlo (Solow, 1956, p. 65-94). No obstante, la idea de justicia social que se le asocia de forma sistemática apunta sólo a una distribución *ex post* de los frutos del crecimiento.

La experiencia de mitad de siglo, en la que los países de menor desarrollo relativo crecían a un ritmo mayor que los mismos desarrollados, avalaba en cierta medida dicho argumento. El desarrollo sería, en este entendido, una cuestión de tiempo. Las sociedades indefectiblemente tenderían a integrarse y a parecerse ya fuera en sus patrones de consumo como en sus estructuras

sociales. Las experiencias de los países desarrollados eran el ejemplo y la imagen de futuro que deberían perseguir los países subdesarrollados.²

No obstante, luego de medio siglo de pensamiento “desarrollista” y prácticas políticas acordes con dicho pensamiento, las condiciones generales de vida de las poblaciones de los países subdesarrollados no han cambiado y el porvenir resulta un desafío inevitable y de grandes dimensiones. Los niveles de pobreza e inequidad interpelan las acciones llevadas a cabo en todos estos años.

La pobreza, la inequidad y las privaciones persisten. Pobreza existe donde quiera. Un octavo de las personas en los países del mundo industrializado están afectados por, o viven en, la pobreza. Casi un tercio de los habitantes del mundo en desarrollo –estimados en 1,5 billones– viven en la pobreza y experimentan privaciones absolutas, de tal forma que no pueden acceder a las necesidades humanas básicas. El mismo número de personas no tiene acceso a agua potable. Más de 840 millones de personas sufren de malnutrición. Más de 260 millones de niños que deberían estar en escuelas no lo están. Cerca de 340 millones de mujeres no se espera que sobrevivan a la edad de 40 años. Y, al inicio del siglo 21, más de 850 millones de adultos permanecen iletrados. La mayoría de ellos viven en países del mundo en desarrollo. Pero, en un sentido funcional, el número de personas iletradas en los países industrializados –100 millones– es a su vez grande (Nayyar, 2004, p. 63; traducción libre).

El último informe de la ONU (2005) sobre la situación social del mundo refrenda la necesidad de una agenda global de desarrollo y confirma el aumento de la desigualdad mundial en la década pasada.

1.2 La génesis del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo

Aquí cabe glosar las principales ideas que comenzaron a construirse a partir de CEPAL (ver anexo 1) y que constituye una crítica a las concepciones de los países centrales sobre el desarrollo.³ Es posible —desde una óptica latinoamericanista— entenderla como una teoría *autóctona del desarrollo* y para la reflexión más general de la economía una génesis de *teoría del crecimiento endógeno*. La importancia teórica de CEPAL y su método histórico-estructural, resultaron de gran influencia política para que los países latinoamericanos instauraran un modelo de acción estratégica con miras a lograr un desarrollo nacional.

² Desde fines de los sesenta, la visión teórica sobre el desarrollo comienza a complejizarse, aparecen propuestas críticas respecto al vínculo entre crecimiento y desarrollo, mismas que ponen énfasis en la distribución, la equidad y también en la sustentabilidad ambiental. No obstante, aquí no se abunda en ellas por su casi nula influencia en las políticas llevadas adelante en la experiencia estudiada.

³ Pueden verse las publicaciones que tienen como objetivo hacer un recorrido por las principales ideas de CEPAL, entre ellas: Rodríguez (1980, 2001); Gurrieri (1982); Sunkel y Paz (1970); Marini & Millán (1994, tomo II); Estay (1995); Bielschowsky (1998). De las versiones publicadas en inglés tal vez la más completa es Kay (1990); pero también pueden revisarse: So (1990); Cypher & Dietz (2004); Peet & Hartwick (1999).

Rodríguez (1980, p. 5) afirma que el pensamiento cepalino satisface los requerimientos formales que exige una teoría como tal (y la económica en particular), no obstante, son ideas que “no han respondido a un plan preconcebido” y fueron apareciendo por separado y vinculadas al abordaje de “problemas concretos de la realidad latinoamericana” (Prebisch, 1980, p. VII).

El primer conjunto de ideas tiene que ver con lo que se conoce como sistema centro-periferia (Prebisch, 1949; CEPAL, 1950), cuya virtud está en visualizar al sistema capitalista mundial como unidad de análisis, donde el mundo subdesarrollado constituía un sistema interdependiente con su homólogo desarrollado. Se comienza entonces a estudiar la realidad de los países subdesarrollados como una especificidad diferente, pero interrelacionado con el capitalismo central (Furtado, 2001, p.1). El concepto centro-periferia rompe con la idea de linealidad propia de la visión convencional de la teoría del desarrollo (ONU, 1950; Frenkel, 1951, Rostow, 1960).

El concepto de desarrollo económico esgrimido “se expresaba en el aumento del bienestar material, reflejado en el alza del ingreso real por habitante, y condicionado por el incremento de la productividad media del trabajo (Rodríguez, 1980, p. 25). Lo anterior, se articulaba de forma dependiente con la elección de los métodos productivos idóneos que, a su vez, implicaba mayor dotación de capital por hombre ocupado, cuestión que descansaba en el avance técnico.

La especificidad de las estructuras productivas subdesarrolladas⁴ era su carácter de especialización y heterogeneidad (Pinto, 1965) mientras que las estructuras de los países desarrollados del centro mostraban una diversificación y homogeneidad contrastante (Rodríguez, 1980, p. 29; Kay, 1990, p.26).⁵ La especialización aludía a la cantidad limitada de la oferta de productos en las economías subdesarrolladas, mientras que la heterogeneidad, refería a la convivencia de sectores de alta productividad (generalmente los vinculados al sector externo) con otros sectores de baja productividad (básicamente de subsistencia). Las economías desarrolladas del centro presentaban una gran integración de sectores, oferta amplia y variada de productos y

⁴ Rodríguez (1980, p. 29) hace hincapié en la distinción de CEPAL entre estructura productiva y económica. La primera refiere a la producción de bienes, mientras que la segunda incluye además la infraestructura y la producción de servicios. Asimismo, se entendía que la apuntada en primer orden (estructura productiva) condicionaba a la segunda (estructura económica). El autor desestimó utilizar el término “dualismo estructural” (propio de la “teoría convencional de la modernización”) para usar el de “heterogeneidad estructural” que introdujera Pinto (1965), aludiendo a su carácter dinámico en contraposición con la visión estática del primero.

⁵ Kay (1990, p. 29) resalta el adelanto del trabajo de Prebisch en tipificar las estructuras productivas de la periferia como desarticuladas y duales adelantando lo que el mismo Lewis (1955) después resaltaría. Mostró a su vez, el contraste de los sectores rezagados del campo, con niveles de productividad deprimidos y cuya producción era de subsistencia, con el sector capitalista y el deterioro de los términos de intercambio (Kay, 1990, p. 233)

una productividad media mayor a la existente en las periféricas. Dada la división internacional del trabajo, las estructuras subdesarrolladas se vinculaban de forma desigual y asimétrica con las estructuras del capitalismo central, donde las primeras aportaban bienes primarios y se abastecían de productos industrializados.

Prebisch lo expresaba de forma contundente:

... los nuevos procedimientos de producción penetran preferentemente en las actividades relacionadas, en una forma u otra, con la exportación de alimentos y materias primas. En el ejercicio de esta función primaria, que corresponde así a los hechos de la América Latina, hubo desde los comienzos una rigurosa selección de aptitudes. Vastas regiones se articulan entonces al sistema económico mundial, mientras otras, no menos dilatadas y generalmente de mayor población, quedan fuera de su órbita hasta nuestros días... Subsisten así en la América Latina extensas regiones, de importancia demográfica relativamente grande, en las cuales la forma de explotación de la tierra, y en consecuencia el nivel de vida de las masas son esencialmente precapitalistas (Prebisch, [1950]1973, p. 2).

En ese esquema... [de la división internacional del trabajo]... a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales (Prebisch, [1949]1963, p. 1).

La concepción centro-periferia expresa una “connotación estática” del sistema capitalista, pero a su vez, agrega una forma dinámica de relacionar la disparidad de productividades del trabajo e ingresos medios que se dan en ambos polos, es ésta: la relación de términos del intercambio (Rodríguez, 1980, p. 27). Dicha relación que vincula los precios del intercambio comercial entre unos (países periféricos) y otros (centrales) tiene una tendencia histórica a declinar en contra de los primeros. Cuestión ésta que se mantiene hasta nuestros días (Ocampo & Parra, 2004).⁶

Si la productividad industrial crece más rápido que la del sector primario, la caída de los precios del intercambio se traduce en un acrecentamiento de las brechas de ingresos. En el entendido que el grado de monopolio en la producción de la periferia es mayor y el poder relativo de los obreros menor para negociar su cuota parte (dadas sus características explicitadas y que la realización de la producción no dependía de sus ingresos); concomitantemente, la dinámica de la relación de ingresos se diferencia de forma más rápida que las productividades. Esta concepción muestra que el avance técnico en el centro capitalista que permite aumentar la productividad del sector industrial, no se traduce en una disminución de los precios de estos bienes (Rodríguez, 1980, p. 29). Por el contrario, estos precios han aumentado, si ya la misma disparidad en la dinámica de las productividades es suficiente para que las distancias entre el centro y la periferia

⁶ La expresión algebraica más recurrente es: $\gamma = (L_p \bullet P_p) \div (L_i \bullet P_i)$

Donde: γ es la relación del ingreso real por persona ocupada en ambas actividades en términos de bienes industriales; L_p es la productividad física media del trabajo en la producción de un bien primario; P_p es el precio del mismo bien; L_i es la productividad en la producción de un bien industrial; y, P_i su precio respectivo.

se mantengan o crezcan, cuando cae esta relación de intercambio las distancias se acrecientan. Es ésta la razón fundamental que explica la concentración del progreso técnico en el centro capitalista.

Otro significado del deterioro de esta relación de intercambio tiene que ver con la menor dinámica de los ingresos medios respecto a la productividad del trabajo. Esto es que el progreso técnico ni siquiera lleva a traducirse en aumento de los ingresos, es decir, que una parte de los frutos de dicho progreso se pierde. Se utiliza el término de transferencia de excedentes —desde la periferia hacia el centro— para dar cuenta de este fenómeno, y la vía por excelencia que se identifica para su explicación es la relación adversa de los términos del intercambio.⁷

Posteriormente Prebisch (1981, pp. 45-47) llamó “paradoja del excedente” a dos movimientos opuestos que refieren a las contradicciones internas que guarda, para las economías periféricas, la producción del excedente y la lucha misma de su apropiación.

Por un lado, crece por incrementos sucesivos de productividad. Por otro decrece por la presión de compartimiento [lucha por la apropiación] proveniente de la órbita del mercado y del Estado. El sistema funciona regularmente mientras crece en forma continua el excedente como resultado de esos dos movimientos... [No obstante] Aquí está el punto vulnerable del régimen de distribución y acumulación, pues si la presión de compartimiento sobrepasa el incremento de productividad, el alza del costo de los bienes lleva a las empresas a elevar los precios [inflación inducida por la lucha de clases]...

Hay en todo esto una gran paradoja. Cuando se acrecienta el excedente hasta llegar a sus máximas dimensiones y continúa la presión de compartimiento, el sistema reacciona tratando de seguir acrecentando el excedente [aumentando la acumulación de capital]. Y para lograr este objetivo se recurre al empleo de la fuerza. Sin embargo, el empleo de la fuerza no es una solución; no hay otra solución que la transformación del sistema.

En el centro desarrollado, por su parte, la clase obrera tiene “aptitud” para mantener y mejorar sus salarios con base en dos características, una objetiva y propia de la dinámica demográfica, su escasez relativa, y otra subjetiva, derivada de la organización sindical.

Los empresarios de los países centrales a su vez pueden mantener sus beneficios debido a que operan menos atomizados que sus homólogos de la periferia y, dado que los bienes que producen son predominantemente secundarios, pueden presionar a la baja los precios de los bienes primarios.

Por lo tanto, el pensamiento cepalino rescata *la tendencia a la desigualdad estructural*, misma que se apunta como inherente a la propia dinámica del sistema centro-periferia. Como consecuencia de dicha tendencia, la periferia no puede elevar sus niveles de ahorro y tener tasas de acumulación comparables a la existente en los centros. De aquí que el mismo funcionamiento

⁷ Aquí podemos ver la influencia clásica e incluso marxista, en especial de los divulgadores americanos (Baran, 1957; Baran y Sweezy, 1968) más allá de que no se haga explícita.

del sistema centro-periferia refuerza la condición de desigualdad e impide que se generen las condiciones que permitirían trascender el rezago estructural en los países latinoamericanos.

En cuanto al proceso de industrialización que comienza a llevarse a cabo en los países de AL la CEPAL señala varios elementos, entre ellos: a) las dos guerras mundiales (1914 y 1939), b) el cambio de hegemonía desde una economía muy abierta (Gran Bretaña) a una relativamente cerrada (EEUU), c) la crisis de los treinta, y d) una especie de inducción endógena dependiente del funcionamiento estructural de la periferia que ya comentamos. Los factores externos influyeron en cuanto a barrera a las importaciones que se levanta debido a la crisis productiva en los países desarrollados en tiempos de guerra, restricción de divisas para las importaciones periféricas y caída de la demanda de muchos productos primarios. Por su parte, se hace hincapié en la espontaneidad del proceso de industrialización periférica inducida por el déficit externo que lleva a la restricción de importaciones y, que sumado a la dinámica poblacional, permite sustituir internamente esa producción antes importada (Prebisch, 1973, p. 51).⁸

La industrialización periférica se monta en la infraestructura del período de desarrollo hacia afuera de base primario-exportadora (y con las características de especialización y heterogeneidad resaltadas) y presenta según el análisis cepalino tres grupos de contradicciones. Son ellas: la tendencia al desequilibrio externo, la tendencia al deterioro de los términos de intercambio y el problema de la inadecuación de la tecnología (Rodríguez, 1980, p. 37). El primer grupo refiere al cambio hegemónico de la economía central que se apuntó y el funcionamiento de la economía mundial como factores exógenos, pero a su vez, tienen un determinante inherente al desarrollo de la misma industrialización periférica que es la discrepancia entre la demanda de importaciones para la industria y el ritmo de la demanda de productos primarios por parte del centro. El segundo grupo de contradicciones, ya existente en el período de “desarrollo hacia afuera” y se acentúa la tendencia al desempleo por las razones demográficas estructurales (sobreabundancia de mano de obra) y por la estrategia de los capitalistas locales para mantener su beneficio en base a la intensificación del proceso productivo (en base a tecnologías ahorradoras de fuerza de trabajo). Por último, las contradicciones de la inadecuación de la técnica para las necesidades del proceso productivo resulta evidente, la tecnología importada ideada para

⁸ Rodríguez (1980, p. 35) afirma que: “...logrado cierto nivel de desarrollo de la economía mundial, en condiciones de relativa inmovilidad internacional de la fuerza de trabajo, la industrialización constituye un camino obligado del desarrollo periférico”. Además, apunta que éste no resulta un “argumento de política económica sino un razonamiento teórico” derivado del libre funcionamiento de las fuerzas económicas definidas más arriba.

producciones a gran escala y elevada densidad de capital choca con las condiciones de demanda deprimidas (bajos niveles de ingresos) y niveles de ahorro también insuficientes. A su vez, las estructuras de la propiedad agraria y la tenencia del suelo son obstáculos para la ampliación de la oferta agrícola y para la absorción laboral, cuestiones que sumadas a las anteriores amplifican los problemas de empleo e inflexibilidad de la producción.⁹

Más allá del análisis teórico y empírico de la realidad de los países latinoamericanos la CEPAL tuvo un papel estratégico importante para alentar las políticas de desarrollo y la planeación económica en estos países. Dada la descripción anterior de los problemas o cuellos de botella que presentaba un proceso de industrialización más bien espontáneo derivado de las condiciones estructurales de la periferia, de las del centro y del funcionamiento del sistema centro-periferia, se llega a la conclusión que es menester conducir deliberadamente este proceso mediante la intervención del Estado (Rodríguez, 1980, p. 40).

Efectivamente, durante el período que va desde mediados de la década del 40' hasta los 80' la mayoría de los países latinoamericanos sustentaron un auge relativo del modelo ISI en un fuerte proteccionismo estatal. No obstante, como lo ha demostrado Fajnzylber (1983, p.143-145) este proteccionismo que el autor llamó "frívolo" no redundó en el "aprendizaje" necesario para interconectar los sectores primarios y secundarios generando sinergias que, como ocurrió con la experiencia de los países del sudeste asiático, permitieran un desarrollo industrial sostenible. Por el contrario, se discute arduamente que la experiencia latinoamericana creó una clase empresarial rentista, ineficiente, vinculada a los favores estatales y con fuerte aversión al riesgo productivo que, más temprano que tarde, terminó desvaneciendo las posibilidades reales de esta fase industrialista cuando los excedente exportadores cayeron.

⁹ El complejo latifundio-minifundio fue muy debatido en la década de los sesentas y la necesidad de los cambios estructurales que permitieran el aumento de la productividad agraria y de romper con el poder político de la aristocracia rural. El Instituto de Economía de la Universidad de la República (1971) demostró cómo la introducción de la técnica era irracional en un sentido capitalista para el latifundio y, por otro lado, improcedente por los costos para el minifundio. Incluso, la tenencia improductiva de tierras que reprimía la productividad y la eficiencia global de la economía, resultaba una coraza (o blindaje) para la protección del terrateniente en momentos inflacionarios.

¹⁰ Podría apuntarse de reduccionista a esta posición. No obstante, la debilidad estructural del empresariado latinoamericano es un hecho incontrastable y que el Estado (entendido como ámbito dónde ocurren las luchas sociales) jugó un papel central de protección en un sentido conservador a los sectores exportadores que históricamente financiaron el aparato burocrático. A pesar de que en determinados períodos apuntó una diversificación económica y nuevos sectores se alentaron, no hubo una contrapartida de responsabilidades que permitieran sinergias estratégicas entre sectores. Esta debilidad se mantiene y explica buena parte de los flujos negativos de capital que hasta hoy ostenta buena parte de estos países.

Este es el esquema inicial que abrió la discusión teórica sobre el desarrollo latinoamericano, no obstante, el estructuralismo cepalino aportó una serie de nuevos conceptos que se agregan a partir de la evolución del proceso económico latinoamericano. Entre ellos, la propuesta de industrialización, la teoría de la inflación, los obstáculos estructurales al desarrollo, los estilos de desarrollo y transformación productiva con equidad (Rodríguez, 1980, p.2; Bielschowsky, 2000; ver cuadro y anexo 1). Algunos de esos conceptos que aquí se toman como una evolución propia del marco cepalino (autores como Pinto, Furtado, Sunkel y Paz) son tomados como parte de otros marcos teóricos, por ejemplo el dependentista o el neoestructuralismo (Kay 1990, 1998). También en este sentido se podría afirmar que el pensamiento de Prebisch mismo termina enjuiciando o desconfiando del desarrollo en sus trabajos posteriores.

1.3 El pensamiento dependentista

Se busca en este apartado anotar algunos conceptos que fueron influyentes en la política de desarrollo, no obstante, se advierte que hay una infinidad de miradas al respecto y que no existe un consenso sobre la secuencia misma del pensamiento social latinoamericano y sus influencias. Las propuestas dependentistas fueron influidas en gran medida por la revolución cubana y el sueño de la superación del capitalismo (por lo menos las más radicales).

La teoría de la dependencia tiene dos vertientes que corrientemente se denominan “reformistas” y “marxistas” (Kay, 1990, pp. 125-162). Reformistas se nombraron a los autores que creían en la posibilidad del “desarrollo” dependiente, o el “desarrollo dependiente asociado” como lo llamara Cardoso y Faletto (1969; Cypher & Dietz, p. 181; Kay, 1990, p. 134-137). Por su parte, los marxistas descreían de la posibilidad del desarrollo dentro del modo de producción capitalista y planteaban la ruptura con el sistema económico, pensando en una vía socialista (Dos Santos, 1969; Bamberira, 1971; Marini, 1971, 1995).¹¹

¹¹ Esta no es la única clasificación y existen muchas diferentes. Por ejemplo, Dabat (1993, p. 93) sitúa dentro de los que comparten “el núcleo duro de la dependencia”:

...a) el subdesarrollismo radical que enfatizaba las consecuencias negativas del intercambio mercantil-capitalista, la sobreexplotación del trabajo y la necesidad de una salida anticapitalista (i.e. Frank, Marini o Quijano); b) “los nacionalistas radicales que insistían en los efectos de la inversión extranjera, la ‘desnacionalización’ de la economía y la conveniencia de la autarquía económica, como Pedro Paz; c) los que asociaban la ruptura de la dependencia con la integración al Campo Socialista (Dos Santos, Alonso Aguilar y... los partidos comunistas).

No obstante, el autor no considera dependentistas sino neoestructuralistas críticos a Cardoso, Sunkel o Faletto. Kay (1980) por su parte, considera dependentistas los trabajos de Sunkel, Furtado y Pinto, e incluso, muestra las

En *la vertiente reformista*, el aporte más influyente en las esferas de gobierno viene por el lado de la sociología política de Cardoso y Faletto (1969). Estos autores apuntan la insuficiencia del ángulo económico planteado por CEPAL para mostrar las especificidades de la inserción latinoamericana en el contexto capitalista mundial. Si bien toman el análisis económico de CEPAL, agregan la dimensión sociopolítica para discernir experiencias latinoamericanas que muestran estructuras económicas parecidas pero que presentaban evoluciones diferentes en su nivel de desarrollo. Incluso, critican la idea cepalina de Estado, misma que a juicio de Cardoso y Faletto se presenta descontextualizada de las luchas sociales y de la dominación política doméstica.

El modelo utilizado por Cardoso y Faletto afirma que la inserción latinoamericana en el capitalismo mundial siguió dos modalidades: a) economías de enclave y b) de control nacional de los procesos productivos. Esta tipología apunta cómo inserciones internacionales parecidas, y que en la ruptura de los pactos coloniales presentaban características estructurales comparables, desarrollaron modelos de dominación diversos generando evoluciones en el nivel de desarrollo también distintas.¹²

Las economías de enclave se caracterizaron por tener una estructura de clases muy simplificada, un sector exportador dinámico y un Estado encargado de generar las condiciones de viabilidad para dicho sector dinámico y reprimía a los grupos contestatarios. Por su parte, las economías de control nacional presentaban grupos sociales domésticos que tenían cierta autonomía en el relacionamiento con el capital extranjero, imponían condiciones y, en algunos casos, apuntaban a la integración social y a la diversificación sectorial de la economía.

definiciones de dependencia de Sunkel y Dos Santos para demostrar su cercanía conceptual. Aquí sostenemos que los trabajos de Furtado, Pinto y Sunkel son parte de la evolución crítica de la corriente Cepalina, pero aceptamos que fueron más lejos del marco teórico original.

¹² Ejemplos hay muchos, pero baste el más cercano. Argentina y Uruguay son economías que presentan similitudes estructurales de origen, grandes espacios vacíos al decir de Furtado (1969). Sin embargo, la dominación que se instaura en Argentina basada en una burguesía comercial y financiera que controla el puerto y el financiamiento subsume a las oligarquías regionales y permite un modelo liberal desarrollista basado en el mercado. En contra partida, en Uruguay los grupos de la oligarquía agraria tenían control del comercio exterior, la burguesía (débil) debió incorporar a las masas urbanas tempranamente en un Estado de bienestar adelantado para contrarrestar dicho poder y ejercer el poder político. El latifundio vinculado al comercio exterior compartió sus excedentes con la burguesía naciente que, a través del Estado, desarrolló una industria doméstica y un sector urbano de ingresos medios que no presionaron por reformar la propiedad y la tenencia de la tierra quedando en el debe una diversificación agrícola. El modelo de pacto oligárquico-burgués, que en AL son propios de Uruguay y Colombia, explican gran parte del atraso agrario (agrícola básicamente) en que aún estos países se encuentran (Furtado, 1969; Cardoso & Faletto, 1969; Thorp, 1998; Rodríguez, 2001).

La conformación de las economías de enclave seguía dos características: a) la extensión de sectores dinámicos del centro que se establecían en la periferia, o b) el desarrollo de nuevos sectores por el mismo capital extranjero. Generalmente estos sectores vinculados a la exportación no tenían vínculo con el resto de la actividad económica de estos países, sólo se relacionaban con el estamento político del Estado (burocracia administrativa con la que intercambiaba privilegios) y con una burocracia militar (que resguardaba sus intereses). No obstante, las economías de control nacional presentaban cierta diversificación económica, sectores del capital nacional y extranjero que tenían relaciones económicas fluidas y un Estado que regulaba estos vínculos.

La variable central es el tipo de relaciones sociales y políticas que posibilitan tal o cual inserción, definiendo un modelo de Estado que tendrá como eje de su accionar dos tareas: a) generar condiciones para que el sector competitivo en el mercado mundial siga ostentando su dinamismo y generando divisas, y por otro lado, b) mantener cohesionadas las fuerzas sociales que no se veían directamente agraciadas con esa articulación al mundo capitalista. Es fácilmente apreciable que la integración y la cohesión social de aquellas economías que siguieron el modelo de “control nacional” fue más estable y generó sinergias importantes que todavía hoy las distinguen. En cambio, aquellas que fueron “enclaves” del centro capitalista presentan una disociación más acentuada de sus economías y dificultades estructurales más profundas para encarar una articulación nacional duradera (Cardoso & Faletto, 1969; Rodríguez, 1999a, 1999b; Thorp, 1998).

Cardoso y Faletto, si bien coquetean con el análisis de clase en el sentido marxista, el marco analítico es de corte weberiano y analizan las relaciones sociales y políticas descontextualizadas de las propiamente económicas. Algunos elementos del análisis del Estado en Weber y en Lenin tienen de hecho puntos de contacto, si bien el marco metodológico es distinto. Respecto a la visión de los autores sobre la posibilidad del desarrollo, la intervención de Cardoso en la conferencia magistral para la Cátedra Raúl Prebisch de CEPAL (2003) es elocuente:

Sin embargo, Prebisch no era fatalista. Creía en el desarrollo, pese a los obstáculos internos y a las asimetrías del comercio internacional. En esto fui y sigo siendo discípulo de Raúl Prebisch. Diría lo mismo de mi querido amigo, Enzo Faletto. Jamás vimos contradicción entre desarrollo y dependencia. La situación de dependencia definía la índole excluyente e inicua del desarrollo, pero no representaba un impedimento (Cardoso, 2003, p.1).

Como corolario, se desprende que cualquier intento por emprender una planeación del desarrollo, indistintamente de cuáles sean sus metas de corto o mediano plazo, deberá tener en

cuenta la historia social y política e incorporarlas como premisas para delinear una teoría de la acción que aspire a ser exitosa.

El enfoque *marxista de la dependencia* tiene múltiples aportes.¹³ La teoría de la dependencia se encuentra en el *status* de heterodoxia respecto a los marcos originales del marxismo clásico, analiza una conformación capitalista divergente del capitalismo central estudiado por Marx. Señala que el mismo desarrollo dependiente se especifica a partir de la inserción que las estructuras no-capitalistas se forjan en el sistema capitalista mundial. Es posible subrayar como núcleo unificador de la propuesta teórica: a) el carácter bipolar de la economía capitalista y b) la explotación de la periferia por el centro. Dicha explotación se objetiva en la “succión” de excedentes y por medio del comercio internacional, la inversión extranjera y la dependencia tecnológica. Por lo tanto, el desarrollo estructural de las economías dependientes resulta un “efecto reflejo” de sus vínculos con las economías desarrolladas. Las tesis dependentistas afirman que la historia del capitalismo mundial es “la historia de los cambios en las modalidades de explotación de la periferia por el centro y de las relaciones de hegemonía y dependencia al interior del sistema internacional” (Dabat, 1993, p. 94).¹⁴ La dependencia implica la explotación económica que lleva adelante el centro conformando un vínculo neocolonial, de aquí que la única salida que se identificaba era la ruptura de esa dependencia mediante el alejamiento del mercado mundial capitalista. Los agentes del cambio eran las clases locales y los sectores populares que debían enfrentar el imperialismo y defender el “ser nacional”.¹⁵

Gunder Frank es uno de los primeros que desconfía de las posibilidades del desarrollo en el contexto de la articulación de centros y periferias. Frank resulta un parteaguas en el pensamiento social latinoamericano, procesando una ruptura crítica con la concepción desarrollista cepalina cuando advierte la historia económica chilena como un proceso de

¹³ Aquí no se distinguen los distintos enfoques de esta corriente que son muchos, sólo atenderemos a los conceptos pioneros que aparecen en Frank (1973), Dos Santos (1970, 1978), Bambirra (1973) y Marini (1969). Para una revisión más exhaustiva puede verse entre otros: Kay (1980); Dabat (1993), Marini y Millán (1995), Peet (1999), So (1990).

¹⁴ De lo expuesto, se desprende el menosprecio de este enfoque por los factores internos “y las transformaciones cualitativas de la base productiva, la estructura social, el Estado o los patrones culturales dominantes de cada fase de su vida nacional” Dabat (1993, p. 94).

¹⁵ Derivado de esto tenemos algunos planes nacionales que buscan separarse en los 70 y 80 de los organismos internacionales sosteniendo propuestas nacionalistas más o menos autónomas (Chile, Brasil, Perú, México, Nicaragua) y discursos de “no pago a la deuda” y de enfrentamientos con el imperialismo americano. Según Dabat (1993, p. 95) la propuesta marxista de la dependencia al querer enfrentar al imperialismo construye un discurso que ignora en muchos casos las diferencias de intereses entre las clases locales.

“desarrollo del subdesarrollo”.¹⁶ El autor se basa en una incorporación de conceptos de la teoría económica clásica, en especial el concepto ricardiano de excedente y la influencia de las relecturas marxistas muy divulgadas entonces por los economistas americanos Baran ([1957]1975) y Baran y Sweezy ([1966]1972).¹⁷

Theotonio Dos Santos es uno de los referentes que rompe con la idea de la posibilidad del desarrollo dentro de los parámetros capitalistas de producción y reproducción dependiente (Kay, 1989, p. 139). Dos Santos sostiene la potencialidad de las categorías marxistas para entender las causas de la dependencia dentro de los mismos procesos económicos y sociales latinoamericanos. El subdesarrollo es visto como un proceso endógeno, propio de una producción y reproducción capitalista dependiente, a contramano de lo que el propio Dos Santos llama “oscurantismo ideológico” de las conceptualizaciones que referenciaban una “situación de atraso” o “etapa anterior” como afirmaban las teorías convencionales del desarrollo.

Marini (1974) es tal vez el esfuerzo teórico más acabado sobre la dependencia (Kay, 1989, p. 144). Sin embargo, su trabajo fue polémico y de arduo entendimiento. Marini (1974) parte de una crítica a Frank donde sostiene que este pensador confunde el proceso colonial donde las transferencias de valores se da por la vía extraeconómica, con las transferencias propias de la acumulación dependiente donde operan ahora las leyes económicas capitalistas (Osorio, 1994).

El concepto central es el de “sobre-explotación” del trabajo como característica de los países dependientes, entendida dicha sobreexplotación como la remuneración del trabajo por debajo de lo que se considera socialmente el valor de la fuerza de trabajo. Dado que los países de América Latina (AL) no contaban con un sector industrial capaz de emplear la fuerza de trabajo al ritmo de su reproducción, el mismo excedente de población facilitaba que los salarios se

¹⁶ La gran paradoja de los latinoamericanistas es que tres de sus principales exponentes, todos ellos figuras importantes en los puntos de inflexión del pensamiento autóctono, no eran latinoamericanos. Efectivamente, Gino Germani (sociólogo italiano que se asentara en Argentina) y que presentara su teoría de la modernización buscando una síntesis weberiana-parsoniana para el análisis de las relaciones sociales tradicionales (agrarias y atrasadas) en comparación con las homólogas modernas (industriales y modernas); Medina Echeverría (sociólogo y español de nacimiento) tuvo gran influencia desde la secretaría de CEPAL y en especial por su traducción al español de Weber (*Economía y Sociedad* del FCE); el mismo Gunder Frank (economista germano emigrado a Chile) que apuntara una crítica al desarrollismo cepalino y fuera un punto de inflexión hacia las ideas dependentistas.

¹⁷ La diferencia entre el excedente real y potencial explicaría en estos países las razones del atraso, distinguía a su vez, la expropiación y apropiación de dicho excedente. Sin embargo, como lo aclara Baran (y también Frank) ninguno de los conceptos son estrictamente comparables al concepto marxista de plusvalía o de plusvalía directamente acumulada. No obstante, Frank plantea tres contradicciones para su análisis: a) la primera tiene que ver con la expropiación-apropiación, la segunda es la de metrópoli-satélite y, por último, la continuidad en el cambio. El desarrollo de dichas contradicciones caracteriza la situación de dependencia.

pagaran por debajo del valor de la fuerza de trabajo. La inserción internacional no se sostiene por la vía tradicionalmente descrita de elevar el progreso técnico para potenciar la acumulación productiva, sino que estos países se caracterizaban por la sobreexplotación del trabajo como forma de contrarrestar el intercambio desigual en la competencia internacional (Marini, 1972, pp. 92-93). Marini agrega al concepto de plusvalor relativo y absoluto de Marx, la idea (que también esta en Marx aunque no desarrollada como ley del capitalismo) de la posibilidad del pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor. Por su parte, la exportación de bienes salarios baratos desde los países dependientes permite la caída del valor de la fuerza de trabajo en sus homólogos desarrollados y, a través del intercambio desigual, los primeros transfieren valor que sostiene las ganancias en los segundos. Lo que posibilita los bajos salarios en los países dependientes es que la realización de la producción no depende del consumo obrero sino de las exportaciones al mundo desarrollado. De aquí que la burguesía no se vea exigida a incrementar el cambio técnico con miras a reducir el valor de la fuerza de trabajo, mientras que el intercambio desigual lo enfrenta con la sobreexplotación de los trabajadores (Kay, 1989, p. 146).

Hay varias tesis que fueron parte del debate latinoamericano de la dependencia que no se abordan aquí por no ser de valor para el análisis que se busca.¹⁸

1.4 El neoliberalismo en América Latina

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 alcance. El término tiene su nacimiento en escuelas del pensamiento económico de Estados Unidos (Chicago y la Virginia Polytechnic Institute) y en una corriente política denominada “neoconservadora”. Sus autores pioneros son Hayeck (1960) y Friedman (1962) y la etimología de la palabra “neoconservadores” sería: “a la derecha del centro”, “monetarista” y “económicamente conservador” (Ramos, 1986. pp.1 y 27).

La traducción al español fue “neoliberales” y no “neoconservadores”. Estas ideas tomaron fuerza con los gobiernos de Reagan en Estados Unidos y de Thatcher en Inglaterra. Sin embargo,

¹⁸ Entre ellas: a) las tesis del imperialismo que tenían como referentes clásicos del marxismo como Lenin (1969), Luxemburg (1963), Bujarin (1973), Hilferding (1982) y a los llamados neo-marxistas Baran (1973) y Sutcliffe (1973); b) las tesis del sub-imperialismo en las versiones de Marini (1969) y Bambirra (1973); c) a lo que se le agregan debates sobre fascismo o socialismo de Dos Santos (1978); d) las controversias sobre el modo de producción y la determinación de la producción o circulación de Frank (1973), Dos Santos (1970) y e) el carácter externo o interno de la dependencia Frank, (1978); Cardoso, (1972) entre muchos otros. Ver Kay (1989, capítulos 5 y 6).

en el Cono Sur del continente americano tuvieron lugar experiencias “modelo”; en particular, la chilena y la uruguaya que se analiza aquí.¹⁹ La definición más recurrida es 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, p. 78, Valenzuela, 1991, p. 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 productivas.²⁰ Empero, muchas de las políticas que se definen hoy como neoliberales no son novedosas en la historia de la economía política.

Las propuestas que se popularizaron como neoliberales no eran políticas aisladas de corte liberal, sino que constituían un modelo crítico al proteccionismo típico del estilo de desarrollo económico conocido como ISI. Modelo, en el sentido que vinculaba de una manera particular una serie de políticas que buscaban un objetivo concreto. Es así que podría entenderse también como una ‘idea fuerza’ que resguarda un proyecto político de clase (Valenzuela, 1991). Dicho proyecto consistió en un nuevo orden internacional para enfrentar la desaceleración de la economía desarrollada desde los últimos años 60 y en particular después de 1973.

Chang (2004) identifica al neoliberalismo como una vuelta a lo que fue el período de oro que viviera el capitalismo en el último cuarto del siglo XIX y que se conoce como etapa liberal. *The golden age* son vistos desde el neoliberalismo como una prosperidad basada en: “la ausencia del Estado paternalista y de regulaciones en la industria y las finanzas, la flexibilidad del mercado laboral, una política macroeconómica anti-inflacionaria rígida (garantida por la institucionalidad del Patrón Oro) y los libres flujos internacionales de capital y del comercio” (Chang, 2004, p. 1). Entonces “...el fin del siglo XX comenzó a ser visto [más] como una vuelta al siglo XIX, que como una transición al XXI, como si la historia hubiera pasado a ser dominada por la racionalidad antigua del ‘eterno retorno’ ” (Dabat, 1993, p. 64).

¹⁹ Está claro que las propuestas programáticas que se recogían en el discurso apuntan al caso de Chile y de Uruguay en las dictaduras militares instauradas en ambos países en 1973. El proyecto uruguayo del Plan Nacional de Desarrollo 74-77 comenzó en la segunda parte del año 1974 (Ramos, 1986) y los grupos neoliberales tomaron la conducción de la economía a fines de 1975 en Chile (Agacino, 2001, p. 138). Si atendemos a la profundización en su aplicación concreta el caso chileno sería más radical (CEPAL, 2002) y el caso uruguayo más pragmático (Ramos, 1986).

²⁰ Para tales efectos véase los trabajos de Valenzuela (1990, 1991).

Hay varios supuestos que están en la base del neoliberalismo, uno de carácter filosófico es que los mercados son instituciones naturales, pre-existentes, mientras que otras instituciones como el Estado fueron creadas por el hombre (Chang, 2004, p. 50). En el plano teórico, el equilibrio general walrasiano es un supuesto básico:

a) la economía capitalista tiende espontáneamente a una situación de equilibrio estable, b) tal equilibrio se corresponde con una plena utilización de los recursos productivos, c) la asignación de los recursos es óptima y, por lo tanto, da lugar a la maximización del dividendo social (Valenzuela, 1991, p. 16).

En lo que hace a la intervención de políticas económicas (PE) el mito fundador de la “mano invisible” es el que guía la acción. 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, los agentes económicos corren muchos riesgos, de allí que “si sabemos poco hagamos poco”. Tercero, las intervenciones de PE 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) exógena. Por lo tanto, se rescata como la mejor política a aquella que busca abstenerse de generar perturbaciones, ya que también es aceptado que “el deshacer es más costoso que el hacer”. Cuarto y último, los hacedores de política tienden a equivocarse, siendo entonces la PE exitosa aquella que busca disminuir el impacto de las intervenciones (Martner, 2002, p. 18).

En AL se plantea como una forma de enfrentar el bajo dinamismo productivo y los procesos inflacionarios que comienzan a preocupar a fines de los 60 (en especial en los países del sur del continente). Se identificaba como problema los déficit fiscales del Estado que generaban presión inflacionaria y cuya actividad limitaba los espacios de inversión privada, y por ende, la eficiencia global de la economía. Las políticas de “estabilización y crecimiento” emprendidas desde la década del 50 bajo la supervisión del FMI son un antecedente ineludible.

Es posible identificar al neoliberalismo con las propuestas que tempranamente emergen de los organismos internacionales de crédito, y en especial el FMI, para enfrentar el desafío de crecimiento y estabilidad económica. No obstante, las visiones teóricas de la inflación no fueron las mismas a lo largo de estos años, por lo tanto, las políticas que se instrumentaron con el objetivo de combatirla también son disímiles. Las interpretaciones del FMI, a su vez, se han transformado conjuntamente con los intereses de las clases sociales que explican la dominación en los distintos países, algunas veces coincidieron y otras no.

Las políticas estabilizadoras se estructuraron con base en cuatro postulados que oficiarían como remedios: equilibrios monetarios, apertura externa, incentivos para la acumulación privada y libertad de mercado (Lichtenstejn, 1982). La inflación era vista como un fenómeno circunstancial de aumento de precios en términos absolutos pero que distorsionaba los precios relativos, se apuntaba a la expansión de la demanda como causa fundamental y casi siempre se la vinculaba a políticas económicas erróneas. Dichos errores de políticas se concentraban en el comercio exterior, las políticas fiscal-monetaria-crediticia y salariales.

En el comercio exterior las prácticas proteccionistas que generaban déficit en balanza de pagos se llevaban las críticas mayores. En especial, el tipo de cambio sobrevaluado y los gravámenes tanto arancelarios como no arancelarios que reprimían el comercio exterior. En la esfera fiscal se apuntaba al aumento de gastos e ingresos que generaban ineficiencia económica e ingerencia indebida del gobierno en el libre mercado. Estos gastos tenían que ver con las actividades productivas y de comercialización llevadas a cabo por el Estado, los subsidios y transferencias —ya fueran directas o indirectas— que subvencionaban precios y tarifas públicas y, no olvidarse, del costo de la gran burocracia estatal. En lo que refiere a la órbita salarial se señalaban excesos de regulación gubernamental que mantenían rigidez en los niveles de ingreso y no reflejaban la cadencia de la productividad, apuntalando así el proceso inflacionario. La expansión monetaria y las facilidades de endeudamiento alentaban también la inflación al permitir gastos no estrictamente necesarios. Los fondos del ahorro no genuino llevan a financiar salarios mayores, desequilibrios fiscales y tasas de intereses no realistas (negativas) (Lichtensztejn, 1982, p. 373).

Pero esta forma teórica de entender el fenómeno inflacionario cambia hacia la segunda mitad de los 60, donde comienza a incorporarse elementos de la interpretación de costos al original enfoque de demanda. Aquí se agrega al enfoque anterior las presiones al alza que presentan los costos primarios y las márgenes de ganancia debido a la puja distributiva de los grupos sociales por aumentar su participación en el ingreso de los países. Esta segunda etapa, también con características disímiles, se puede rastrear en las experiencias del Cono Sur, algunos países desarrollaron estos proyectos estabilizadores bajo la andanada del autoritarismo político y otros con proyectos de articulación de intereses.²¹

²¹ Las experiencias donde se fortaleció el autoritarismo político fueron: la Argentina bajo el gobierno de Onganía 1967-69 (Ferrer, 1973, p. 252), el Brasil de Costa e Silva entre 1966-69 (Simonsen, 1970, p. 48) y Uruguay con el

En la primera conceptualización se ve entonces a la inflación como un proceso patológico. En la segunda, lejos de ser un accidente es un fenómeno totalmente lógico del desarrollo capitalista, y se inclina por la planeación económica como modelo a seguir para prever los problemas del devenir productivo. El fenómeno inflacionario es importante para corregir el funcionamiento económico, en términos macro permite contrarrestar el ciclo depresivo con bajas de los ingresos reales de los trabajadores, mayor concentración relativa del capital, pérdida o depreciación parcial de los medios de producción acumulados (Lichtensztein, 1982, p. 375). Crea entonces: cambios en los precios relativos, en la proporcionalidad de los distintos sectores económicos y en la ganancia sectorial que posibilita el rescate de sectores económicos, como en el otro extremo, catapultar al ostracismo a otros.²²

Los organismos multilaterales de crédito han puesto especial énfasis a partir de los 80 y 90 en lo que John Williamson (1990) llamó *Washington Consensus* (CW). El famoso decálogo de Williamson (reformas de primera generación) cuenta con tres ejes fundamentales: uno que refiere al “papel del Estado” (las primeras tres), otro que apunta al comercio y la inserción externa (las cuatro siguientes) y, por último, el que tiene que ver con la competencia mercantil y la libertad de mercado (las tres últimas) (Comeliu, 2000, p. 22). No obstante, se destaca la importancia que tiene el vínculo particular que en esta visión tienen estos tres ejes y que terminaron generando un cambio estructural importante en las economías latinoamericanas.

gobierno de Pacheco Areco 1968-71 (IE, 1971, pp. 409-22). Se podría tildar de “pacto social” o “gobierno conciliador” es el chileno bajo el gobierno de Frei entre 1966-67 (Sierra, 1969, pp. 91-132).

²² Algunos autores incluso marxistas sostienen que las políticas estatales pueden elevar la tasa de ganancia de la economía (Brenner, 1998), por lo tanto y extendiendo el razonamiento, podrían evitar esas crisis recurrentes si actúan de forma acertada. Sin embargo, como Marx (1980, III, cap.16) había mostrado, la formación de la tasa general de ganancia se determina *ex ante* del proceso productivo con atención a la composición de valor del capital, en dicho sentido, el Estado no interviene en la tasa general de ganancia de la economía y, por supuesto, no evita la interrupción de la acumulación que se referencia como crisis. Pero en lo que sí tiene un efecto, a través de las políticas que instrumenta, es en la redistribución del monto de esa plusvalía total creada en los distintos sectores económicos. Es decir, interviene en la formación de la ganancia media de las ramas económicas (Moseley, 1999), y con ello, en el conflicto de clases por dicha redistribución. Esta acción estatal puede catalizar un proceso de crisis y hacer que unos u otros grupos carguen con sus costos.

Tabla 1.1 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

Fuente: Rodrik, 2002; Martner y Ocampo, 2002; Williamson, 2004.

Según el uso original que Williamson (1990) le diera, la expresión CW venía a identificar una serie de políticas que no presentaban oposición entre los principales organismos internacionales y que podrían robustecer un acuerdo extendido para afrontar reformas que llevarían a AL a restaurar el crecimiento (según recapitula el mismo Williamson, 2004). En la década de los 80, especialmente crítica para AL, se impuso una ola liberalizadora que se ha dado en llamar “la contrarrevolución neoclásica” (Bustelo, 1999, pp. 157-172; Guillén, 1997; Villareal, 1984; Toye, 2004; Nayyar, 2004). Esta rescataba una crítica a lo que fue el modelo ISI, en particular a la costosa intervención estatal y a la menguada eficiencia económica que propició, como así también a la baja participación en el comercio internacional (Little, 1982; Bhagwati, 1984; Myint, 1987; Krueger, 1990). Los problemas de endeudamiento, las urgencias y la resolución de los conflictos sociales que se sucedieron llevaron a los países a implementar las estrategias de estabilización monetaria restrictiva, ajustes fiscales y achicamiento de los Estados nacionales a mínimas expresiones, políticas que venían “condicionadas” a los créditos de los organismos multilaterales.

El papel de las IFIs (FMI, BM, BID, Tesoro de EEUU, Wall Street) y su “condicionalidad estructural” es fundamental para operacionalizar estas prescripciones que se imponían so pena de aislar a los países de los financiamientos tan necesarios para el desarrollo (Mañán, 2004). Enrique Iglesias (2004) ha presentado al CW como el “empaquetamiento” de esos acuerdos para la

búsqueda de la disminución de la deuda externa latinoamericana y como una vuelta a la ortodoxia.

En la siguiente década, los ‘felices noventa’ (Stiglitz, 2001), se da una superioridad del poder de mercado que sustituirá a las regulaciones políticas tanto en los sistemas monetarios como en la institucionalidad económica en general.

Muchas de las creencias originales de dicho consenso se han debilitado y existen discrepancias al interior mismo de las instituciones de Bretton Woods, y más aún, se encuentran cercadas también por las críticas emergentes de los Bancos Regionales, Comisiones Económicas Regionales, intelectuales independientes, el movimiento antiglobalización y el enjuiciamiento de una realidad adversa. Como puede verse en la tabla, a partir de 1996, se proponen una serie de reformas, nombradas de segunda generación, y que tienen el objetivo de propiciar la “gobernabilidad del nuevo orden” (Banco Mundial, 1997). El impacto de estas políticas se analizan en el capítulo siguiente.

1.5 Las síntesis actual del pensamiento económico

Las alternativas de desarrollo que se plantean actualmente desde el Estado son herederas de una u otra manera de las corrientes aquí planteadas. Estas propuestas son sostenidas por distintos grupos de interés, clases sociales, partidos políticos y el debate público en general, es decir, por organizaciones de la sociedad civil (en sentido hegeliano).

Estas diversas concepciones o prácticas estratégicas, según se las percibe en la realidad actual de América Latina, pueden resumirse de modo general en la caracterización de una “estrategia de capitalismo salvaje”, propiciada y puesta en ejecución por los intereses dominantes [el capital en general, como clase]; unas “estrategias de sobrevivencia”, a que han sido forzadas las capas sociales más empobrecidas y castigadas; y una “estrategia de humanización del capitalismo”, promovida por las fuerzas políticas que buscan conciliar la defensa de los intereses dominantes con algún ámbito de democracia formal (Vuscović, 1993, p. 85).

Lo anterior, puede desglosarse de forma más certera para visualizar la contradicción y desafío hoy vigentes:

...las consecuencias políticas de una estrategia de crecimiento y exclusión —como lo es la primera—, y las frustraciones económicas a que está condenado el intento de combinar lo esencial de aquélla con acciones complementarias de “solidaridad con la pobreza” —como ocurre en la última—, configuran el desafío actual del diseño y puesta en práctica de otro proyecto social alternativo, capaz de resolver los problemas en el marco de un nuevo patrón de desarrollo económico y social (Vuscović, 1993, p. 84).

Houtart (2001) en su análisis de “las alternativas creíbles del capitalismo mundializado” coincide esencialmente con lo anterior. Por un lado, plantea la corriente que llama *neokeynesista*, misma que acepta la lógica capitalista y defiende los mecanismos de mercado en cuanto motores

de la economía, pero a su vez, resalta la necesidad de regulación del sistema y de limitar los efectos perversos que trae aparejados (Houtart, 2001, p. 3). En dicha alternativa el autor sitúa a la *Tercera vía* de Tony Blair y Bill Clinton como también los programas socialdemócratas y democristianos que sostienen el concepto de “economía social de mercado”. Afirma que el modelo de referencia es la Europa de posguerra, con pactos estables entre el capital y el trabajo además de un Estado garante y activo en la redistribución de la riqueza. Por otro lado, la corriente *poscapitalista*, estaría criticando las bases mismas de la organización de la economía capitalista y allí se encuentran desde versiones revolucionarias hasta otras más conservadoras. Su brega es por una sociedad no individualista y la búsqueda de una construcción colectiva. Los radicales plantean la idea incluso de volver al viejo socialismo aunque imperfecto (pero mejor que la “economía criminal” que describía Castells, 2003) y los que dejan abierta la ilusión de una sociedad mejor como “utopía necesaria” (Ricoeur, citado por Houtart, 2001). Estos planteamientos engloban la diversidad de propuestas que salen de los movimientos anti-globalización enmarcados en la lucha contra las instituciones del capitalismo global.

Aparecen también propuestas que van en el sentido de generar espacios de producción no capitalista, más en el sentido de la “sobrevivencia” que hablaba Vuscović. Es una de ellas, la búsqueda de la extensión de una economía solidaria para generar formas nuevas de producción que alcance a los intersticios sociales que tanto el mercado como el Estado no llegan (Coraggio, 2003). Así se desarrollan experiencias nuevas de cooperación para la producción no formal, como también de circulación y distribución de los bienes por fuera de lo que son los mecanismos de mercado (Hintze, 2003).

En AL igualmente y con un peso político importante se encuentra la corriente neoliberal (que se expuso antes) y que ahora sostiene una visión crítica respecto a la *era del CW*, y la neo-estructuralista.²³ Sin duda es muy arduo distinguirlas en cuanto a que muchos de sus planteamientos suelen entrecruzarse, si bien el papel del Estado en la economía (como la caracterización del mismo) y la creencia en políticas macroeconómicas generales y en una institucionalidad que apunte sólo a fortalecer el mercado son algunos puntos distantes.

La primera, reconoce los efectos negativos de las actuales condiciones económicas derivadas de la rápida conformación de un escenario económico mundial, pero argumenta que los

²³ Estay (1995, pp. 227-254) sitúa como “tres de los principales exponentes de esta corriente” al pensamiento de Raúl Prebisch, Celso Furtado y Aníbal Pinto en la década de los setenta. No obstante, es más común ver la ruptura con el estructuralismo a los trabajos posteriores a los 90 (i.e. con los conceptos más fermentales de Fajnzylber, 1990).

problemas de desempleo y pobreza mejorarán en la medida que los países se adapten al nuevo escenario y se vuelvan más competitivos. A su vez, sostiene que “no hay alternativas” ya que la mayoría de los países abrazan las mismas políticas y la modernización se hace menester para atraer las inversiones extranjeras y generar la competitividad deseada (Kuczynsky & Williamson, 2003; Williamson, 2004; Iglesias, 2004).

La segunda, busca una síntesis original entre la propuesta estructuralista y la dependientista (no marxista) en la coyuntura de la actual economía global que definen como diferente de la que percibieron sus antecesores. Afirman:

...que lo crucial no es la demanda y los mercados. El quid del desarrollo está por el lado de la oferta, calidad, flexibilidad, combinación y utilización eficientes de los recursos productivos, adopción de adelantos tecnológicos, espíritu innovador, creatividad, capacidad de organización y de disciplina social, austeridad privada y pública, énfasis en el ahorro, y desarrollo de habilidades para competir internamente. En resumen, esfuerzos independientes emprendidos desde adentro para alcanzar el desarrollo autosustentable (Sunkel, 1993, pp.8-9).

Las diferencias sustanciales del neoliberalismo y el neo-estructuralismo están en el papel del Estado, mientras los primeros lo subestiman para el proceso de desarrollo los segundos le dan un papel estratégico para “gobernar el mercado” (Kay, 1998, p. 15). Por una parte, los nuevos estructuralistas son críticos de la visión tecnocrática del Estado que caracterizaba a los estructuralistas, no obstante, le otorgan un lugar preponderante para incluso moldear los vínculos de la sociedad civil y para inducir alianzas que permitan favorecer a determinados sectores sociales. Por otra, sostienen que los espacios de acción del Estado se encuentran más limitados en la era de la globalización y reconocen ventajas y límites de la misma. En resumen, rescatan las ventajas de los flujos de capitales en el papel de financiamiento de la inversión para el desarrollo, pero alertan sobre la vulnerabilidad que los mismos presentan para los países dependientes (CEPAL, 2002, pp.99-132; Kay, 1998; Ocampo, 2003, 2004, p.93). Se plantea, en un sentido más amplio, dirigir el proceso de desarrollo con políticas macroeconómicas autónomas (anti-cíclicas) y políticas industriales y sociales desarrollistas que rescaten las experiencias de los países del sudeste asiático e incluso las latinoamericanas parcialmente exitosas como Brasil o Chile (Kay, 1998, p. 14).

El dilema planteado por el pensamiento latinoamericano actual está en superar la contradicción que significa la estrategia de ‘competencia salvaje’ con las idea de “solidaridad con la pobreza”. La primera es vista como la más idónea para articular la economía de exportación de manera de aumentar la eficiencia y posicionarse en la frontera del desarrollo capitalista sectorial

(Kuczynsky & Williamson, 2003; Williamson, 2004; Iglesias, 2004). La segunda, en lo que hace al ámbito interno, se estima que con políticas sociales se contribuiría a esa “humanización” que hoy se denominaría crecimiento equitativo (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1990, 1991; CEPAL, 2002, pp.99-132; Ocampo, 2002a; 2003 2004).²⁴

1.6 Elementos para el enfoque teórico-metodológico de esta investigación

La bibliografía económica muestra una tendencia a enfocar metodológicamente la realidad de AL bajo el prisma del capitalismo occidental, con su historia y su agenda. Algunas veces, se interpreta el desarrollo latinoamericano como la repetición tardía de la suerte del mundo desarrollado, para decirlo de otra manera, como *la imagen trasnochada del pasado occidental*.²⁵ Otras, se busca modelar la realidad latinoamericana con los esquemas de la acumulación originaria del capitalismo desarrollado. ¿No será que la realidad es más compleja y habrá que estudiarla a partir de las especificidades concretas y de la experiencia empírica de los países para luego llegar a generalizaciones de ese estilo?

Una visión del desarrollo puede deducirse de lo que planteaba Furtado (1982, p. 149):

...la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas.

¿Será el desarrollo ese “emergente social” que resulta de desatar esas energías y articularlas de manera de construir con ellas sinergias para elevar la calidad de vida de los pueblos? (Bossier, 2002, p.1).²⁶

²⁴ En entrevista al mismo Fajnzylber (Fernández, 1991) ya se le planteaba la pregunta de si había un acercamiento con el neoliberalismo. La respuesta era que existía coincidencia en los objetivos de las reformas económicas de corto plazo con el pensamiento neoliberal por más que las explicaciones teóricas y en el largo plazo mostraban diferencias irreconciliables (ver, anexo 2). Por supuesto, esta postura resulta opinable y se podría sostener que en esencia ambas propuestas pudieran ser complementarias, o que incluso, podría diferenciarse, hasta hoy subsisten dichas interpretaciones.

²⁵ La expresión se interpreta en el sentido de Marx en que las experiencias capitalistas primigenias tendían a representar una imagen de futuro para los desarrollos posteriores.

²⁶ Si así fuera habría que ir más allá de conceptos estáticos (en el sentido del peso de las variables *stock* para su explicación) de capital social, o capital humano, y avanzar hacia construcciones más dinámicas como la de “capital intangible” (Bossier, 2002). Independientemente de lo acertado de la nomenclatura de Bossier, el trabajo subraya la necesidad de identificar esos *activos sociales* que “*crecen con el uso*”, como la solidaridad, cuyo ejercicio la hace más extendida y poderosa. Tal vez no sean entonces tan intangibles, salvo para los plazos más inmediatos como los que rescata la economía neoclásica (la dimensión de la competencia capitalista), su tangibilidad y perdurabilidad en el tiempo son más que importantes para otras dimensiones también imprescindibles para evaluar un sistema económico (i.e. justicia y democracia).

Se apunta aquí que la última fase de globalización que se instauró en los 90 permitió reestructuraciones internacionales que llevaron a un fortalecimiento de la economía estadounidense en desmedro de la CEE (Comunidad Económica Europea) y de Japón y la zona asiática. Existieron reestructuraciones capitalistas de importancia en los países ex socialistas, también en China e India, y gran retroceso económico en el contexto del mundo periférico,²⁷ y particularmente, en América Latina. A la luz de los resultados económicos hay gran frustración que cuestiona la teoría misma que sostuvo esos preceptos articulados en Washington y también la gestión concreta de dichas reformas.²⁸ ¿Será este fracaso propicio para una coyuntura internacional alentadora para el cambio de paradigma con que se articuló la economía de los años pasados?

Toda la economía neoclásica reinterpretada por los llamados “Chicago Boys” (o los “Chicago Men” chilenos o actuales “neoliberales”) otorga al mercado un *status* despolitizado que no tiene. Sería muy difícil definir “un mercado” de forma pura, económicamente hablando, sin hacer alusión a alguna restricción o especificación propia de las políticas gubernamentales. El “libre mercado”, incluso como abstracción es muy controversial y para definirlo habría que aceptar que siempre existe algún tipo de regulación. Hay regulaciones aceptadas por todos que definen los límites del mercado, o más precisamente, lo generan. El mismo Polanyi ([1944]1992) afirma que el libre mercado es producto de “un enorme, continuo, organizado y centralizado intervencionismo” para hacer compatible “la simple y natural libertad” de Adam Smith con las “necesidades de la sociedad humana” (Chang, 2004, p. 50-51; 2005).²⁹ ¿No será una falsa

²⁷ Aquí la excepción del mundo pobre la constituye fundamentalmente China e India, pero si lo medimos en indicadores burdos de distribución, como el producto *per cápita*, estos países lograron un avance indiscutible.

²⁸ El mundo desarrollado, y su objetivación política en el Grupo de los Siete (G7) representan el *núcleo de la acumulación mundial*, moldean como expresara Marx en el Manifiesto Comunista, “el mundo a su imagen y semejanza”. El capitalismo depende de la extensión de las relaciones sociales a nivel planetario. Más aún, ante una crisis de la acumulación, la causa contrarrestante por excelencia resulta la ampliación de los mercados (Marx, 1983, III, cap.16), o como ahora se denomina, una nueva fase de globalización mercantil. Esta fase es producto de la estrategia que el capital lleva adelante para emprender la restauración de la tasa de ganancia, cuyo ciclo descendente comienza en 1968 (Moseley, 1999). Dicha estrategia del “capital en general”, como clase al decir de Marx, se llevó a cabo en varias dimensiones (Foladori, 1990) y las instituciones de Bretton Woods (FMI, BM, OMC) ejercieron la responsabilidad instrumental en lo que a la economía se refiere. Fue así que se articularon modelos económicos e instrumentos de política promovidos y “vigilados” por estos organismos para su adopción e implementación en los gobiernos latinoamericanos.

²⁹ Baste un ejemplo. El trabajo infantil está regulado, y seguramente la gran mayoría de los habitantes de las sociedades contemporáneas lo acepten como razonable, por lo tanto constituye una intervención que especifica un mercado de trabajo en ciertas circunstancias. De aquí que el libre mercado sea una expresión muy lejana a las condiciones en que operan y se definen los mercados capitalistas. Nos preguntamos en el mismo sentido ¿será posible pensar en un Banco Central “autónomo”, “independiente”, realmente “despolitizado”, más allá de la retórica y las leyes que lo sustenten?

oposición la discusión entre “Estado o mercado” como disyuntiva de la gestión económica, a pesar de lo recurrente que fuera en los últimos 25 años?³⁰

El enfoque de la economía política que aquí se persigue, permite vincular la dimensión de la competencia mercantil (la propiamente económica) con otras dimensiones como la transversal ‘de poder’ emanado de los equilibrios sociales existentes y la correspondiente a la capacidad que tiene una sociedad para democratizar las principales decisiones que se toman en su seno.³¹ Por un lado, el criterio de justicia, evalúa la repartición del producto social y las formas en que se distribuyen las cargas y beneficios en la sociedad. Por otro lado, el criterio de democracia refiere a cómo la sociedad y sus partes integrantes (clases, instituciones sociales, sindicales, sectores económicos y actores en general) se involucran en las decisiones que les atañe y que los beneficia o perjudica.³² Si definimos como ociosa la discusión entre Estado o mercado, ¿no será un replanteo más acorde pensar en qué tipo de Estado y qué tipos de mercados son congruentes con los objetivos de desarrollo? Y, a la hora de evaluar el desempeño del sistema económico, ¿es suficiente hacerlo a partir de la dimensión de eficiencia (en el sentido de competencia capitalista) o serán necesarias las otras dimensiones?

Se plantea aquí que las *clases sociales* siguen siendo una categoría teórica imprescindible. Las contradicciones de intereses que se expresan en una sociedad y cuya resolución explica la dinámica social, trasciende al Estado y a los mercados, no obstante estos también influyen a favor de grupos pre-elegidos. A su vez, dichas contradicciones muchas veces no se resuelven fácilmente y quedan latentes, o bien se constituye una ‘coyuntura de poder’ que permite manejar los conflictos. El manejo de las tensiones o conflictos no implica necesariamente una nueva

³⁰ Fue muy controvertido el papel del mercado y del Estado en las nuevas economías industrializadas de Asia y ello inspiró una polémica al interior de las principales instituciones económicas globales. En los 80’, el BM, el FMI (1996, cap. 3 y 4) y la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI, 1996) sostenían que la capacidad competitiva de los países asiáticos se correspondía con la eficiencia de sus relaciones mercantiles. Las mismas críticas desde los estudiosos de Japón y Corea hicieron reconsiderar tal posición (Kim, 1983, 1985, 1991, 1992; Amsden, 1980, 1993, 2001; UNCTAD, 1996; Rowthorn, 1996; Singh, 1996; Chang, 1994, 2003, 2004; Jomo, 2004)). Se pasó luego a la tesis de la “suma cero”, misma que seguía sosteniendo la importancia del “libre mercado”, empero ante la imposibilidad de afirmar a mediados de los 90 que el Estado no había participado en la industrialización asiática, ahora según se decía, esa intervención había eliminado las imperfecciones de mercado construyendo un eficiente mercado libre y competitivo (Fishlow et al., 1994; Gore, 1996).

³¹ Cuando se habla de democratizar las principales decisiones quiere significarse aquellas decisiones políticas fundamentales que hacen al qué, cómo y para quienes producir. Países de fuerte tradición democrática en lo electoral (formal), como Uruguay, nunca tuvieron un proceso de democratización del acceso a los principales recursos naturales (i.e. tierra).

³² Por ejemplo, la igualdad ya no formal sino sustantiva de acceso a los recursos, cualquiera sean estos, desde los naturales (renovables o no) hasta los considerados derechos individuales, desde la salud, educación, derechos humanos propiamente, derechos económicos y sociales (i.e. entre estos al trabajo).

alianza de clases, muchas veces es sólo una resolución transitoria que posibilita algunos cambios pero que, como regla, no lleva a formas económicas nuevas.³³

Las políticas se entienden en este trabajo como los instrumentos del Estado y de esos múltiples y dinámicos equilibrios que se objetivan en él, en la burocracia o en organizaciones sociales de acción política (sindicatos o gremiales empresariales) o de acción económica (empresas, conglomerados, etc.). Por lo tanto, es a partir de dichas políticas, donde la articulación de intereses y la lucha estratégica tienen un efecto particular sobre la realidad.³⁴ ¿Será posible una institucionalidad diferente que permita desembocar en un crecimiento incluyente y socializador de los frutos del bienestar? (Arrighi, 1982, p. 248)³⁵

Esta tesis se inscribe en la subdisciplina de las ciencias sociales que se denomina “Economía del Desarrollo”, misma que busca identificar aquellos elementos de la teoría y la práctica económica del desarrollo que explican una determinada época, sus euforias y frustraciones (Chang & Breguel, 2001; Bustelo, 1999).³⁶ Sostiene que la dinámica de la

³³ El desarrollo capitalista se ve a menudo cercado por las mismas fuerzas endógenas que explican su capacidad productiva, sus propias contradicciones terminan incluso con una interrupción de la misma acumulación capitalista. Las crisis son parte del desarrollo capitalista y está indisolublemente ligado a éste. Por un lado, las crisis permiten una rearticulación de la anatomía del sistema económico y, con ello, resultan una bisagra para nuevas etapas de estabilidad. Por otro lado, nos recuerda la historicidad del modo de producción capitalista (Foladori & Melazzi, 1980, pp. 196-208) En este entendido, ni el Estado, ni el mercado, tampoco una determinada política económica — por lúcida u original que parezca—, ni siquiera la voluntad de una clase social podría evitar las crisis capitalistas. Por lo contrario, son estas crisis las que abren el camino a reestructuraciones del mapa de clases, de las fuerzas al interior del Estado y sus estrategias (entre ellas las políticas económicas), como así de la competencia mercantil, oligopólica u otra. No obstante, las políticas en cuanto instrumentos de la gestión estatal, el funcionamiento del mercado para asignar recursos, las clases sociales y su accionar organizado para la creación, apropiación y repartición de dichos recursos, *pueden precipitar* la crisis de un determinado desarrollo capitalista o bien *atenuar* su impacto en algunos sectores y trasladar a otros los costos que las reestructuraciones conllevan. (Friedman, 1967; Arrighi, 1985; De Brunhoff, 1985). Para el análisis propiamente de clase rescatamos el enfoque de la sociología del conflicto que se constituye a partir de los trabajos parciales de Marx al respecto, no obstante, la sociología americana que basa su análisis en el consenso tiene conceptos que permiten explicar también el “manejo de las tensiones” o los “equilibrios dinámicos” a que hacemos referencia (Merton, 1950? Parsons, 1955; entre otros).

³⁴ En estos conceptos hay coincidencias en los pensadores liberales, keynesianos y marxistas, aunque muchas veces el discurso ideológico-político insinúa lo contrario. Es común, tanto en los debates electorales como en las críticas a las políticas económicas más recurrentes, la idea de la existencia de políticas salvadoras (buenas por naturaleza, idóneas para evitar tal o cuál debacle). Muchas veces se deposita en el Estado la responsabilidad última de todos los procesos, cuestión que no se ajusta al desarrollo capitalista y menos al papel histórico del Estado en dicho sistema.

³⁵ Esto no implica sostener que el Estado va ir en contra del sistema capitalista. Arrighi (1982, p.248) criticaba las visiones burguesas de las crisis que consideraban al Estado “una especie de *deus ex machina*” olvidando que “el Estado es un producto de las contradicciones de la sociedad capitalista y que su capacidad de incidir sobre ellas no es ilimitada, sino que está fuertemente condicionada por las mismas contradicciones sobre las que intenta actuar”, por lo tanto, “no puede eliminar la tendencia a la crisis, a menos que se piense que el Estado burgués pueda plantearse como objetivo la eliminación de la burguesía”.

³⁶ Hablar de ‘Economía del Desarrollo’ parece más acertado que hablar de Teoría Económica del Desarrollo (Bustelo, 1999), ya que la preocupación de articular una economía para el desarrollo convoca un espectro más amplio de disciplinas sociales que las teorías económicas propiamente. La versión sajona que se ha impuesto

dependencia de los países que constituyen la periferia del mercado mundial no puede entenderse separado de las relaciones con el centro desarrollado. Comparte con el pensamiento clásico latinoamericano el *pesimismo* sobre las bondades ‘intrínsecas’ del *comercio internacional* y subraya las asimetrías que el actual proceso de globalización ha potenciado (tanto entre países como al interior de éstos).

Se retoma del debate desarrollista la crítica a la teoría del *comercio internacional* y a la macroeconomía neoclásica convencional, la teoría estructuralista de la inflación³⁷ y la idea fuerza que considera al Estado como articulador de la economía (Gutiérrez, 1994, p. 118).

Se subraya, en el mismo sentido de la CEPAL, la importancia de: a) la inserción internacional, su especialización y la dependencia de los flujos de capital internacional como condicionantes de la dinámica económica; b) el hecho de que los mecanismos de difusión del cambio técnico no facilitan la convergencia de los niveles de desarrollo, por lo que es necesario un papel activo y corrector del Estado para tales fines; y c) el énfasis en el problema de la equidad y su relación con el desarrollo, apuntando a las formas de las estructuras productivas y los sistemas de propiedad como condicionantes de la distribución de los frutos del desarrollo (Ocampo, 2000).

Como ya señalamos desde la introducción, se identifican tres dimensiones y su relación para distinguir fases del proceso histórico reciente de Uruguay. Estas son: *el tipo de inserción internacional, el financiamiento del desarrollo y el papel del Estado*. A partir del análisis teórico antes expuesto y de la historia económica de Uruguay entendemos importante subrayar esos tres elementos que se toman como guía metodológica para la identificación de las fases de la economía uruguaya y que se exponen en los capítulos 5, 6, 7.

Se afirma en el sentido que argumentó la CEPAL (Prebisch, 1984; Rodríguez, 2001) el papel determinante que tiene la inserción internacional del país en la estructuración y dinámica de la economía doméstica, a su vez, el grado de dependencia que se establece en la división internacional del trabajo y que limita las oportunidades de desarrollo (Cardoso & Faletto, 2003; Sunkel, 1993). En este sentido, describir y entender la inserción internacional nos permiten

“*development economics*” refiere a las ‘economías en desarrollo’, y en especial, en pensar estrategias que permitan capitalizar las ‘ventanas de oportunidades’ que se presentan para estas economías en un orden económico mundial que les es particularmente adverso.

³⁷ A menudo se desestima el aporte teórico que permitió entender la dinámica de los precios vinculado a la estructura económica y social, sin embargo, antes de CEPAL (y los aportes de Juan Noyola y Anibal Pinto) la teoría neoclásica estudiaba sólo los mecanismos de propagación de la inflación pero no sus causas intrínsecas.

también conocer la estructura económica del país y sus potencialidades y límites. El financiamiento es una herramienta básica para reestructurar la economía, crear nuevos sectores, integrar agentes del desarrollo, etc., y ello pasa por generar condiciones de rentabilidad para el ahorro interno y el externo pero articulado a objetivos de desarrollo. No obstante, la institucionalidad internacional (FMI, BM, OMC) que regulan y exigen condiciones de libertad para el financiamiento externo implican *corsets* a las políticas de desarrollo (CEPAL, 2002a; Martner & Ocampo, 2001; Ocampo, 2005). El Estado es sin duda el gran articulador de la economía, si bien éste es producto de las contradicciones de la sociedad civil y sus resoluciones concretas (Gramsci, 1975), cuenta con cierta autonomía relativa que le permite generar acuerdos, vincular sectores económicos y enfrentar las vicisitudes de las relaciones internacionales (Chang, 2004, 2005).

- La *inserción internacional*, de los países periféricos en los circuitos de acumulación a escala global —por la vía del comercio, flujos de inversión y créditos—, vincula de forma dinámica las estructuras económicas domésticas de estos países con sus homólogas del centro desarrollado. Este vínculo constituye una relación de dependencia que subordina las estructuras domésticas, situación que se reproduce con base a los flujos de excedentes correspondientes a una relación desigual de intercambio (Prebisch, 1951, 1983, 1984; Furtado, 1961; Rodríguez, 2001; Pinto, 1965, 1967, 1978; entre otros). La forma en que se procesa dicha dependencia y las características que adquieren esos flujos de excedente es posible describirlos en las fases que ellos adoptan (Barán ([1957]1975), Barán y Sweezy, ([1966]1972)).³⁸ En las condiciones actuales de la división internacional del trabajo es muy difícil pensar en la autarquía o en la ruptura con el sistema capitalista como planteaban los dependentistas (nacionalistas o marxistas), no obstante, otras alternativas de inserción internacional podrían oponerse a la liberalización y apertura irrestricta del neoliberalismo. En este sentido, el pensamiento de CEPAL y los neo-estructuralistas, como también las experiencias de desarrollo reciente del sudeste asiático lo sustentan, es posible proteger a los sectores estratégicos para resguardar la autonomía de los países y proveer las necesidades básicas que el mercado no asegura.

³⁸ Dos de las modalidades históricas más importantes en la que AL exporta el excedente son: la relación de términos de intercambio y el servicio de la deuda. En los años 90 se le suman otras formas que tienen que ver con los flujos privados de capital que obtienen: dividendos, royalties, beneficios, intereses, etc. Estos flujos privados de capital son los siguientes: créditos de bancos extranjeros o instituciones multilaterales al sector público o privado, la inversión extranjera directa, la inversión en portafolio (o cartera) y las remesas privadas (Gabel, 2005).

- El *acceso al financiamiento* es una necesidad de los países de menor desarrollo, sin embargo, las actuales formas en que opera la dependencia (la nueva institucionalidad global y sus condicionantes, la inestabilidad monetaria y la desregulación en las economías nacionales) llevan a aumentar la vulnerabilidad económica y social de los países. Si bien la inversión extranjera podría ser un catalizador del proceso de desarrollo, compatibilizar los móviles de ésta con los objetivos de desarrollo nacional no es una tarea fácil. Es posible coincidir con CEPAL en la necesidad de direccionar la inversión extranjera directa (IED), en especial a los nuevos sectores,³⁹ y se rechaza la práctica del neoliberalismo de propiciar la IED sin condicionantes. Desechar al capital extranjero como proponía los dependentistas (radicales) tal vez no sea el camino, pero la experiencia de varios países (Japón, Corea, Chile, etc.) señala que es posible proteger a los sectores estratégicos y a los grupos más vulnerables de los efectos de volatilidad financiera. El ahorro interno es fundamental para financiar el desarrollo, pero éste en el caso que ocupa al trabajo encontró más facilidades para fugarse que para invertir en los procesos productivos internos. Se resalta la visión neo-estructuralista que también hace hincapié en el papel de una macroeconomía anti-cíclica (además del manejo de la volatilidad) para articular escenarios proclives a la inversión de largo plazo.
- Se asume la crítica dependentista a la visión limitada del Estado existente en los trabajos de CEPAL, donde éste tiene un *status* separado de la sociedad civil y aparece exento de las contradicciones de clase y la dominación política que se lleva a cabo (Cardoso y Faletto, 1969). Conocer las alianzas sociales que sostienen una determinada forma de Estado y las “coyunturas de poder” que en él se tejen, siguiendo a los dependentistas, se señala indispensable para evaluar la viabilidad de un proyecto político determinado (Vuscović, 1993; Kay, 1998; Cypher, 2004).⁴⁰ Se afirma, con los neo-estructuralistas, la

³⁹ Esta idea apuntaba a la diversificación económica, la IED podría cumplir ese papel de desarrollar sectores inexistentes preferentemente y para ello serían necesarias condiciones especiales. Sin embargo, la competencia de la IED en los sectores estratégicos ya sería más controvertida y quizás fuera imprescindible una regulación cuidadosa.

⁴⁰ Criticando la visión liberal (podría extenderse a la Cepalina) del Estado como separado de la sociedad civil, Gramsci escribe:

Las posiciones del movimiento del libre cambio se basan en un error teórico cuyo origen práctico no es difícil de identificar, pues reside en la distinción entre sociedad política y sociedad civil, que de distinción metódica es transformada en distinción orgánica y presentada como tal. Se afirma así, que la actividad económica es propia de la sociedad civil y que el estado no debe intervenir en su reglamentación. Pero como en la realidad efectiva sociedad civil y Estado se identifican, es necesario convenir que el liberalismo es también una “reglamentación” de carácter estatal, introducida y mantenida por la vía legislativa y coercitiva (Gramsci, 1975, p. 54).

relativa autonomía del Estado para lograr objetivos de desarrollo que implique alianzas de clase propensas a la integración social y el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población. Para ello, el papel ineludible del Estado y su carácter (en alusión a las alianzas sociales que le dan contenido) es —a diferencia de la propuesta neoliberal— fundamental para: a) una inserción externa acorde con los objetivos de desarrollo nacional; b) generar condiciones de financiamiento que no impliquen la hipoteca de la autonomía nacional y que no cercenen la capacidad de los grupos sociales más frágiles de participar en las decisiones que hacen a sus intereses. En el sentido anterior, se subraya el optimismo sobre las posibilidades de mejorar las condiciones de vida.

- Estas tres dimensiones que se acaban de explicitar y vincular con la discusión teórica de la cual es heredera, presentan una interrelación producto de variables específicas que se objetivan en construcciones teóricas que se comportan como macro-variables. En la dimensión de la inserción internacional cobran importancia variables como el nivel y la estructura de las exportaciones y las importaciones, tipo de productos y su relación productiva, orígenes y destino de la comercialización externa, mercados y composición de la demanda, requisitos de proporcionalidad de la producción, etc. La segunda dimensión se construye a partir de identificar el tipo de políticas que lleva adelante el Estado, ya sean políticas explícitas o implícitas, política económica de forma genérica o bien específicas por sectores, si discrimina o no el tipo de actividad, si regula de forma activa o si es el mercado el que se encarga de fijar reglas. Por último, la tercera dimensión, la del financiamiento, se impone identificar las fuentes del mismo, ya sean el ahorro interno o externo, capital de propiedad extranjera, nacional o estatal, la modalidad de los flujos hacia el país o desde éste al resto del mundo, los sectores que se benefician y aquellos que se perjudican y las razones de este impacto.
- A su vez, las macro-variables que explican son el crecimiento económico (su dinámica y determinantes), inversión (dinámica, estructura y composición sectorial), inflación, empleo y desempleo, distribución del ingreso, pobreza, migración internacional. Conceptos largamente debatidos en la bibliografía tendrán particular atención como la heterogeneidad estructural y la dependencia externa y los flujos de excedentes (las vías por la que los mismos se efectivizan: términos de intercambio, intereses del capital, dividendos, deuda externa e interna, ya sea pública o privada). También tiene especial

relevancia describir y contextualizar los pactos sociales hegemónicos o dominantes, los regímenes políticos que le son afines a dichos pactos y el continuo autoritarismo-democracia que se sucede ya sea por la operación de la dinámica económica o la regulación estatal o bien por la coacción física directa del mismo Estado.

Capítulo 2. Fases económicas y desarrollo de medio siglo. Con especial referencia a América Latina y el Mercosur

Este capítulo tiene el objetivo de contextualizar el último medio siglo de la historia económica de AL. Se evalúan los resultados económicos de este período a partir de la distinción de dos etapas. La primera donde tienen lugar los planes de estabilización monetaria y, la segunda, donde se imponen las dinámicas liberalizantes emanadas del Consenso de Washington (CW). Es necesario apuntar que en países como Chile, Uruguay y Argentina la liberalización se realiza tempranamente a partir de la segunda mitad de los 70, mientras que la generalización de las reformas en los demás países es posterior a la crisis de deuda de los 80 y 90.

El análisis aquí propuesto se concentra en la macro dinámica económica de la región y la vulnerabilidad instalada luego de 20 años de cambios estructurales. Es posible tipificar como fracaso al desempeño económico de AL en los últimos años, en especial, si se mide en términos de crecimiento y de la capacidad para sostener dicho crecimiento en el tiempo. Más aún, la vulnerabilidad social, identificada con variables como la desigualdad, la pobreza, el empleo —su estabilidad y calidad—, muestran resultados también “desilusionantes” (Kuczynsky & Williamson, 2003; CEPAL, 2002; Martner, 2002; Ocampo, 2003; Stiglitz, 2001, 2002).

2.1 Etapas y Fases de la Economía Mundial

Hay varias caracterizaciones de las etapas y/o fases por las que ha atravesado la economía mundial, no obstante, son coincidentes en el auge relativo que se da en la posguerra, correspondiente con el estilo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) de AL y el modelo de industrialización secundario exportador del sudeste asiático (Palazuelos et al., 1990). Palazuelos resume dos siglos en el siguiente cuadro.

Tabla 2.1 Fases del Capitalismo 1790-1990			
Fases	Modo de Crecimiento	Características	Desarrollo industrial
1790-1850	Extensivo	Trabajo a domicilio	Textil y metalúrgica
1850-1890/96	Extensivo	Innovaciones tecnológicas	Química, maquinaria, electricidad, alimentación e industrias ligeras
1896-1950	Extensivo-intensivo	Expansión de países imperialistas	Motores de combustión y electricidad, ramas tradicionales y nuevas ramas
1950-1990	Intensivo	Mayor auge expansivo	ISI e industrialización exportadora en Asia.

Fuente: Palazuelos, et al. (1990)

Estas fases muestran el carácter cíclico de la dinámica capitalista. Cada fase presentó una crisis que constituyó la “ruptura de las relaciones estructurales entre los factores básicos que sustentan el funcionamiento expansivo precedente” (Palazuelos et al., 1990, p. 31). Por lo tanto, cada una de las nuevas fases constituye a su vez un nuevo modelo de estabilidad entre las relaciones económicas, sociales y políticas. Muchos de los problemas que son preocupación de las políticas de desarrollo, de la teoría económica y objeto de la instrumentación de políticas económicas, como el estancamiento productivo, el aumento del desempleo, la escasez o encarecimiento del crédito, la quiebra de empresas o desplome de las inversiones, aumento de la capacidad ociosa de la economía, son “manifestaciones” de contradicciones en la acumulación que pujan por dar a luz nuevas estructuras productivas y circulatorias (Palazuelos, et al. 1990, p. 31; Wallerstein, 1983. p. 56).

En particular el crecimiento económico, la evolución de las exportaciones y la apropiación de los frutos de la expansión signaron los ciclos que se detallan a continuación.

Tabla 2.2 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
VI. 1985-2004	3.4	1.8	2.9

Fuente: Bértola, 1997, p. 4 sobre la base de Maddison, 1982, p. 118. El último período es elaboración propia con base en FMI, *World Economic Outlook*, 2003, abril. Los datos para el 2003 y 2004 son estimados por el FMI. Para el volumen de las exportaciones se tomaron los datos correspondientes a las economías avanzadas (74.6% del comercio mundial) y a los países en desarrollo (20.5% del total mundial), lo que deja al 5% del volumen total explicado por las economías en transición. En el mismo período, las tasas de crecimiento del volumen exportado desagregadas nos arrojan un 4.33% anual para las economías avanzadas y apenas un 1.56 para los países en desarrollo. Los datos del FMI son anuales y calculados con bases trimestrales ajustadas a las variaciones estacionales.

En la tabla precedente (2.2) resaltan tres indicadores de dinámica que son muy usados a los efectos de comparar la suerte del desarrollo de los distintos países. Uno que refiere a la riqueza (tasa media anual de generación de riqueza evaluada en la producción de bienes y servicios); otro, que podría tomarse como un estimador burdo de distribución de dicha riqueza (Pib *per cápita*); y, por último, la evolución del comercio externo (volumen de las exportaciones), que significa globalización de las economías y también un grado de interdependencia entre los países. Tal vez podría discutirse si la década de los 90 y lo que va del nuevo milenio no debería incluirse en la etapa iniciada en 1973. Sin embargo, y a los efectos de la comparación con AL que será interés de este apartado, justifica su tratamiento separado ya que fue la década donde se dio una generalización de las reformas económicas y aquí se intenta una evaluación de las mismas.

Maddison (1982, pp. 120-121) ha caracterizado la economía mundial en el período 1820-1980 en cuatro fases. Los criterios que priman para tal periodización son: a) política de precios y empleo; b) sistema internacional de pagos; c) mercado laboral; d) libertad de comercio internacional; y, e) movilidad de factores.

Como puede verse en la tabla 2.3 el autor resalta dichas fases: la llamada “liberal” (1820-1913), la tildada “*beggar your neighbour*” (1913-1950), “la edad de oro” (1950-1973) y la nominada “de objetivos difusos” (1973-1989). Las periodizaciones del capitalismo en el debate marxista señalan también tres grandes etapas: “el librecambio” (Siglo XIX) con su fase de auge en 1850-1873; lo que se ha dado en llamar el “imperialismo clásico” (1890-1950) con su fase

eufórica entre 1890-1914; y, la correspondiente al “capitalismo tardío” 1950- en adelante donde la fase de oro se encuentra entre 1950-73 (Katz, C. 2003, p. 4). También Hobsbawn (1998) plantea un “siglo XIX largo” (1789-1914) y “un siglo XX corto” (1914-1989), éste último tiene un período de “catástrofe” (1914-45), una “edad de oro” (1945-73) y otra igualmente de “incertidumbre” (1973-1989).

Tabla 2.3 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
1985-2004 "Los largos 90, reformas económicas e inestabilidad financiera (Tequila, Dragones, Samba, Vodca, Tango y Candombe)	Equilibrios macro-económicos	Inestabilidad financiera internacional, "¿nueva crisis de deuda?"	Extrema debilidad sindical y flexibilidad laboral, otras formas de resistencia popular	Libre comercio indiscriminado, desregulación económica en general	Liberalización completa del capital y mayores restricciones para el trabajo (crisis migratoria)

Fuente: Bértola, 1997, p. 4 a partir de Maddison, 1982; p. 120. Para el último período la elaboración es propia.

En la última de las fases, no existe consenso sobre si constituye o no una etapa, es la que aquí se identifica como los largos noventa y donde domina la inestabilidad financiera y las

reformas económicas. Pocos autores han tratado de caracterizar esta última fase; no obstante, aquí se considera que es posible rastrear cambios de gran magnitud que podrían constituir la en una nueva etapa. Entre ellos: la restauración de la ganancia y el nuevo posicionamiento de EEUU en el bloque hegemónico; el estancamiento europeo y la depresión asiática; la incorporación de China y Rusia al mercado capitalista, lo que resultó en una oportunidad de inversiones sin par; la gran retracción del consumo; los cambios tecnológicos y financieros que trastocaron el orden circulatorio y comercial del mundo; la apertura indiscriminada del tercer mundo a los capitales; la concentración y centralización del capital y pérdida de poder de las clases trabajadoras, y la disminución de su número y su poder adquisitivo. En dos palabras: gran exclusión (Katz, C., 2003).

Aquí, en particular, interesan los últimos dos períodos que se detallan. El primero “1950-1973” que en el mundo se le conoce como “Edad de Oro” y, que se corresponde con ciclos de alza de la producción industrial en países desarrollados: Reino Unido “1948-73” (3.2%), EEUU (4.7%), Alemania (9.1%), Francia (6.1%), Italia (7.9%), Suecia (4.7%) (Van Duijn, 1983).

2.2 América Latina y la fase de expansión del siglo XX

Para AL en su conjunto el período de “1950 a 1973” también resulta el más alentador. Coincide con un fuerte dinamismo interno de las economías basado en un patrón de acumulación primario-exportador, y una modalidad de desarrollo asentado en la ISI. En especial en los países grandes (Brasil y México) efectivamente se da una época de oro con dinamismo sostenido del producto por tres décadas (entre los 50 y 70), en Brasil hasta la década de los ochenta.

Esta modalidad de desarrollo se confunde muchas veces con un patrón de acumulación industrializador, no obstante, en la mayoría de los países (excluyendo los grandes: Brasil, México y de forma parcial Argentina) no se alcanzó a generar una cadena industrializadora completa. Muchos países avanzaron en el proceso que se denominó “industrialización fácil” y que hacía referencia a la producción de bienes de consumo masivo no duraderos o bienes salarios. Si bien como ya había apuntado Furtado (1970) algunos países cuya inserción agrícola-ganadera de clima templado fue coincidente con la expansión del consumo europeo posterior a los 30 tuvieron cierto adelanto respecto al resto (i.e. Argentina y Uruguay). No obstante, el proceso de “industrialización más pesada o compleja”, que representa la etapa lógica posterior donde se pasaría a la producción de bienes intermedios o duraderos de mayor valor agregado y bienes de

capital, resulta frustrada. Fajnzylber (1983, pp.118-214) llamó este proceso de “industrialización trunca” y Tavares (1969, pp.158-179) señaló los obstáculos externos e internos de este fracaso.

Tavares (1969, pp.158-159) reacciona respecto a las creencias que el proceso de “sustitución de importaciones” generaría una ruptura con la dependencia externa. El proceso de sustitución era una respuesta a los problemas de estrangulamiento externo y sus restricciones a la capacidad de importar, se esperaba que mantuviera cierta dinámica en el crecimiento interno a pesar de la pérdida del valor de las exportaciones. Sin embargo, lejos de disminuir la dependencia pudo agravarla en algunos casos, ya que el mismo proceso de sustitución generaba necesidades de bienes intermedios y de capital importados, a la vez que reforzaba la inversión interna, el empleo, el ingreso y la demanda. Las limitantes que se señalaban eran las altas tasas de formación de capital que requiere dicha sustitución y la composición de las inversiones necesaria para integrar el conjunto del proceso productivo. Para ello, señala Tavares, era menester controlar la expansión de las exportaciones a un ritmo inferior al producto. Otras limitantes internas no menos importantes lo constituían: a) el tamaño y la estructura de los mercados domésticos; b) la evolución tecnológica de los países; y, c) la constelación de recursos existentes (Tavares, 1969, pp.166-174).¹ La tesis de Tavares (1969, p.160) es que la contradicción que anima este proceso de sustitución de importaciones *es la superación y reconstitución dinámica del estrangulamiento externo*, de aquí que no se termina con la dependencia pero tal vez se atenúa y, sin duda, se “va modificando la naturaleza de esa dependencia.”²

Sólo Brasil, México y Argentina avanzaron en algunas ramas más complejas, pero este proceso generó una tendencia al desequilibrio externo porque, como argumentó Tavares (1969, p.158), el proceso de sustitución fue parcial, es decir, la sustitución efectiva se dio en una parte

¹ De aquí que las políticas que se proponía debían buscar cierta programación de este proceso, de lo simple a lo complejo (industrialización fácil y luego la de mayor complejidad), se debía disciplinar los mercados y orientar el proceso productivo con incentivos adecuados, ir eslabonando los distintos sectores con un desarrollo lógico e histórico deseable, el Estado debería crear los sectores indispensables y proteger a aquellos más endebles ante la competencia externa.

² La misma Tavares reclama una óptica amplia del proceso, ya que muchas veces la sustitución “real” no se refleja de forma inmediata en el peso relativo de las importaciones en el producto. Muchas veces las importaciones crecen más rápido que la oferta total. También el caso contrario, en que la sustitución “real” es menor que la aparente, este es el caso más obvio para la mayoría de los países ya que sólo se llega a sustituir una pequeña parte del valor agregado que antes tenía lugar fuera de fronteras (siguen habiendo otras partes del proceso, bienes intermedios y de capital, que serán parte de la oferta importada).

del proceso productivo y demandó cada vez más bienes importados que eran los que no se producían internamente.³

De aquí que CEPAL planteaba una estrategia para superar esos obstáculos estructurales basada en: a) la integración económica que permitiría traspasar los límites de las endeble demandas nacionales; b) una reforma agraria que mejorara el acceso a los recursos e integrara a los campesinos a los principales servicios de que gozaban las capas urbanas, y concomitantemente, produjera una diversificación agrícola que terminara con las rigideces de oferta; c) la expansión de las exportaciones manufactureras; d) la cooperación económica externa y la apertura a la inversión extranjera que saneara las insuficiencias de la acumulación doméstica (ahorro interno); e) la intervención eficaz del Estado mediante la planificación económica que permitiera orientar la inversión privada con miras a evitar los estrangulamientos sectoriales (Rodríguez, 1980).

Existen similitudes de importancia en las PE que adoptaron países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay en el período posterior a la crisis de 1930. No obstante, como señala Lichtenstejn (1982, p. 419) hay dos errores bastante comunes en el análisis económico comparativo. El primero, tiene que ver con el tratamiento de la experiencia de estos países como si representaran a todo el conjunto de países latinoamericanos; claro está que tanto Brasil y México —y con más razón si incorporamos Argentina y Colombia—, explican juntos gran parte del agregado. El segundo error, radica en considerar la PE —posterior a 1930— llevada adelante por estos países como industrial; es decir, considerar una ruptura del patrón de acumulación primario-exportador y un pasaje a un patrón industrializador (i.e. “secundario”, o bien, “secundario vinculado al mercado interno” o de “sustitución de importaciones”). En el caso uruguayo se sostiene que, “... la crisis de 1930 profundizó una crisis de acumulación capitalista y de hegemonía política; pero no impuso automáticamente un patrón de relaciones diferente en uno y otro plano” (Lichtenstejn, 1982, p. 420). El mismo autor sostiene que la mayoría de las políticas que luego se popularizaron como proteccionistas: control de cambios, tasas de cambios múltiples, elevados aranceles, régimen monetario forzoso, papel central del Estado en materia crediticia y

³ Esta idea es especialmente interesante para la actualidad de la inserción externa de países como Uruguay, con mercados internos esmirriados, de bajo crecimiento poblacional y escasa capacidad productiva, aunque con alto capital humano. Para esto es muy importante la integración regional, es posible en este sentido, integrar alguna parte del proceso productivo de bienes masivos que venden Brasil o Argentina con una capacidad productiva mayor.

de gastos entre otras, también tuvieron un *status* decisivo en la etapa posterior de industrialización pero con objetivos distintos.

El espíritu de esta hipótesis es importante para analizar las experiencias de AL y la de Uruguay en particular, las políticas liberalizadoras que tuvieron lugar en el continente (desde los 70 y 80 según los países) si bien comparten ciertas características, se implementaron bajo presupuestos teóricos como políticos diferentes. En los 30 las políticas no alentaban la acumulación industrial sino que el Estado fue el gran protector de capitales tradicionales y extranjeros (Lichtenstejn, 1982, p. 420), tampoco es posible identificar los grupos industriales que buscan reconvertirse al mercado exterior en los 70 con los que encaran la liberalización financiera y el sector externo de los 90. Si bien podrían apuntarse continuidades de la PE también hay que apuntar rupturas, tanto unas como otras no sólo se explican por la lógica impuesta desde los países desarrollados sino también por los conflictos domésticos que se procesan.

Dos conceptos se han puesto en el centro de la problemática del desarrollo en los últimos 50 años: a) las crisis capitalistas, ya sea entendidas por la caída de la tasa de ganancia o el estancamiento económico y su vulnerabilidad; el otro, b) el tema de la distribución del ingreso que genera concentración de riqueza y pobreza. La preocupación por la inflación resultó la síntesis para enfrentar ambos problemas, ésta según la interpretación dominante empobrecía a las poblaciones, y a su vez, atentaba contra el crecimiento. De ahí que la inflación fuera el aglutinante de buena parte de las estrategias políticas y de los instrumentos aplicados.

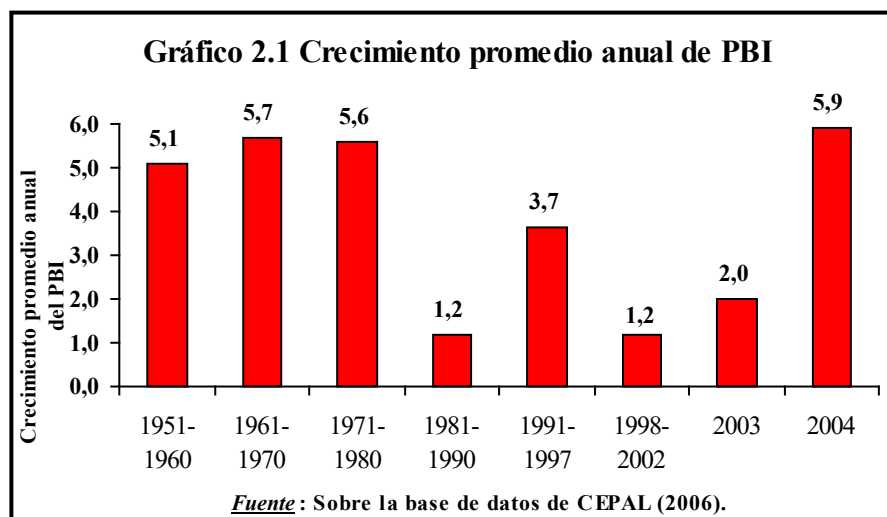
Primero, el tema de la crisis ha sido tratado con dos enfoques divergentes. Uno de ellos ya clásico (neoclásico), la interpretación de que las crisis económicas se suceden por errores, desequilibrios, desorganización, por lo tanto, son siempre coyunturales. El otro, interpreta a las crisis como parte misma del desarrollo capitalista y, muchas veces también se le endilga un carácter voluntarista. Estas posturas siguen presentes en la actualidad, unos piensan que el desarrollo se vincula muchas veces a las mejores políticas (casi infalibles), y otros, a que una clase social es capaz de hacer su voluntad de forma autónoma. Se afirma aquí que ambas posturas habría que relativizarlas.⁴

⁴ Las PE infalibles es difícil conceptualizarlas porque todas dependen de los contextos en que operan. Por su parte, las estrategias de clase, más o menos articuladas y viables, también están expuestas a los conflictos de intereses con otras clases, incluso muchas veces en la búsqueda de concertar intereses con fracciones de esa misma clase que en la coyuntura aparecen divergentes.

Segundo, la inflación es el objetivo por excelencia de estos años y que ha moldeado el pensamiento económico y estructurado las políticas llevadas a cabo en la mayoría de los países. Hay evidencia de la aplicación de planes de estabilización que buscaban afrontar los procesos inflacionarios desde 1954 (Brasil gobierno de Café Filho) y Argentina 1956 (gobierno Provisional), también Chile 1956 (gobierno de Ibáñez) y Uruguay 1959 (gobierno Colegiado del Partido Nacional) (Simonsen, 1970; Ferrer, 1973; Sierra, 1969; IE, 1971). El último, fue bajo la firma de la primera *Letter of Intent* con el FMI (IE, 1971). No obstante, decir que desde que comenzaron a aplicarse estas políticas los intereses estructurantes fueron los de la burguesía internacional resulta una exageración, en algunos períodos estos intereses fueron congruentes con los grupos nacionales y en otros rechazados.

2.3 Cambio Estructural en los 90: crecimiento inestable, desigualdad y pobreza

Se presenta aquí la dinámica del producto para el conjunto de países latinoamericanos y el Caribe donde se aprecia la dinámica del producto regional en el período que va desde “1950 a 1980” (CEPAL 2002a). Los promedios del crecimiento económico latinoamericano no representan fidedignamente las distintas experiencias nacionales ya que están influidos por el excepcional desempeño de los gigantes (Brasil y México) en el proceso que se conoce como “desarrollo hacia adentro”. De todos modos, puede considerarse un período alentador para la región.



Al período de euforia le sucederá la depresión, ya en los ochenta comienzan años difíciles para la región. Como lo resaltara CEPAL, la década de los ochenta fue una “década perdida” para los países latinoamericanos. Su crecimiento fue inferior a la dinámica poblacional lo que constituyó un fuerte retroceso en términos de producto por habitante.⁵ La preocupación recurrente en la década fue la deuda externa y la inflación y, para enfrentarlas, la mayoría de los países abrazaron las propuestas económicas del Consenso de Washington.⁶

En los 90 el crecimiento tuvo una nueva recuperación entre los años “1991-1997” (de la mano de los flujos de inversión extranjera directa), sin embargo, fue más inestable y poco duradera. Dicho dinamismo apenas fue superior a la mitad del ocurrido entre “1950 y 1980”. La crisis de crecimiento se vuelve recurrente y tendrá lugar otra “media década perdida” en el quinquenio que va de “1998-2002” (Ocampo, 2002).⁷ Y, a contra mano de los discursos, regresan a la palestra pública los problemas de deuda externa en varios de los países.

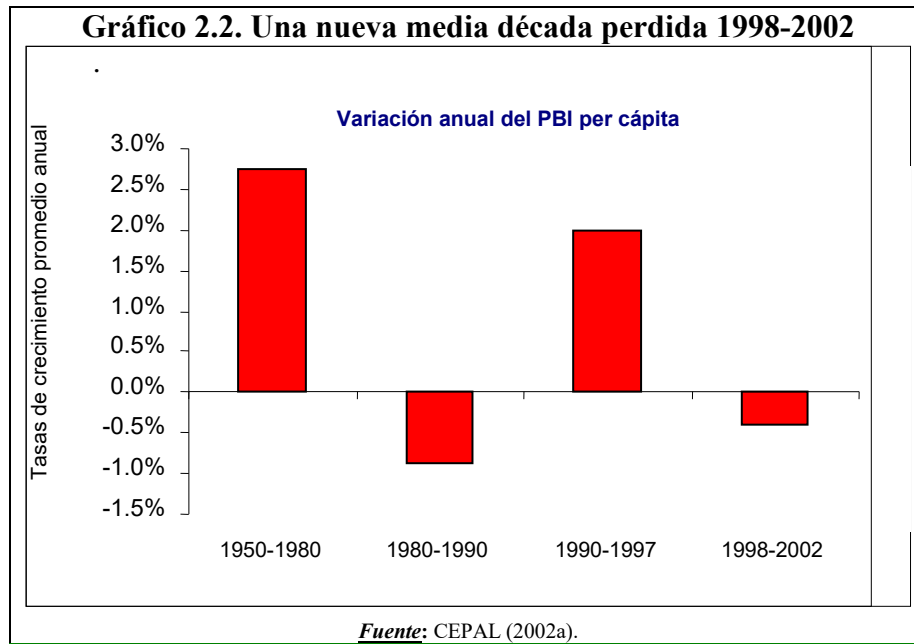
La pérdida de riqueza acumulada entre “1998-2002” generó un aumento de la pobreza como también de la desigualdad. En este último quinquenio el producto crece al 1,3% promedio anual (en los ochenta lo había hecho al 1,2% anual) y con un *per capita* de crecimiento negativo. Incluso, el crecimiento de 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), esta connotación se exagera con las reformas económicas en las décadas del ochenta y noventa.

Si bien el crecimiento económico se recupera en el año 2003 y 2004 (2 y 5,9% respectivamente, Gráfico N° 2.1) con perspectivas halagüeñas en el futuro próximo (entre el 4 y 5% para el próximo trienio), los problemas sociales acumulados no se esperan que se superen con la dinámica del producto.

⁵ Si sacamos a Brasil del contexto latinoamericano en la década de los 80 la evolución del producto sería negativa.

⁶ Del CW se comienza a hablar desde que éste fuera enumerado por Williamson (1990), empero, las principales ideas están siendo propuestas por los organismos multilaterales de crédito desde la década de los 80 (véase, BM, 1987).

⁷ El profesor Gustavo Melazzi (2003) la ha nominado más contundentemente como “década robada”, en el entendido que hubieron grupos que se beneficiaron y otros que absorbieron los costos de esa depresión económica.



En el período de posguerra hasta los 80, el crecimiento es más dinámico en todos los países (con la excepción de Chile), República Dominicana es el que mantiene en términos promediales la actividad y Uruguay con un pobre desenvolvimiento en ambos períodos. Como se alertó en el apartado anterior, el agregado de los países presenta inusual dinamismo, no obstante, oculta el desaceleramiento que tiene lugar en varios países (i.e. Argentina, Chile y Uruguay) debido a la crisis del modelo de sustitución desde fines de los 60 y los choques externos de los 70 (i.e. los países no petroleros).

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

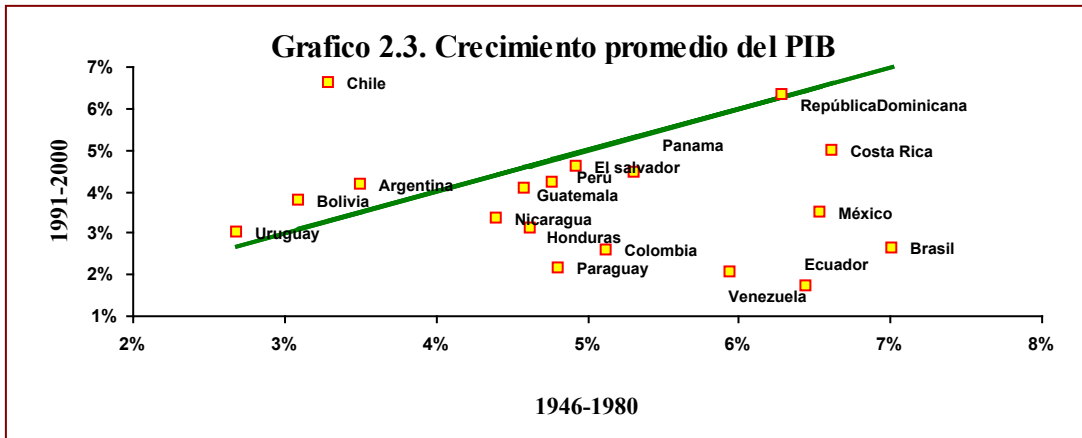
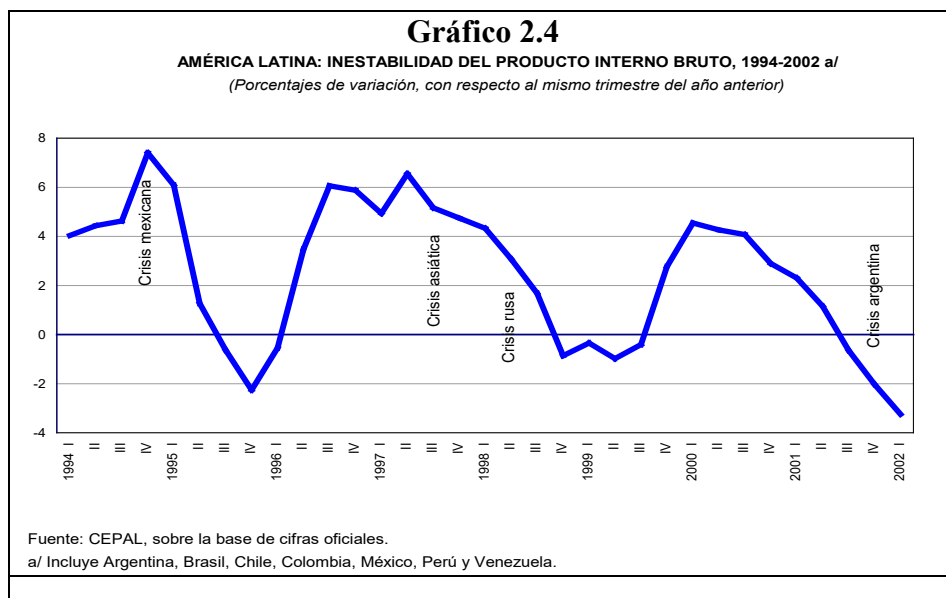


Tabla 2.4	Latinoamérica y la dinámica del Producto Real per cápita				
	Menos de cero	0% a 1%	A1% a 2%	2% a 3%	Más de 3%
1960-1980			Chile Perú Uruguay Venezuela	Argentina Bolivia	Brasil Costa Rica Colombia Rep. Dom. Ecuador México
1980-2002	Argentina Bolivia Perú Venezuela	Brasil Colombia Costa Rica Ecuador México Uruguay		Rep. Dom.	Chile

Fuente: Con base en CEPAL, 2004.



La región sur del continente (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 2.5 Crecimiento y Volatilidad en el MERCOSUR 1960-2004

PBI 1960-2003 Regresión Logarítmica						
Período	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mundo	
1960-1970	2.6	7.3	3.8	1.2	5.1	
1970-1980	1.5	7.8	8.0	3.0	3.7	
1980-1990	-0.7	3.0	1.7	1.0	3.4	
1990-2004	1.9	2.6	1.8	1.3	3.5	
1960-2004	1.5	4.6	4.4	1.9	3.7	
Volatilidad: Desvío Estándar de la Tasa de Crecimiento						
1960-2004	5.9	4.9	3.6	4.3	1.5	
1980-2004	6.2	3.3	3.6	5.3	1.3	

Fuente: Bittencourt, G. (2006) con base en datos de FMI – EFI y *World Economic Outlook*, 2005.

- La tasa de crecimiento de Brasil hasta 1980 fue muy elevada y más elevada que Argentina y Uruguay en todo el período, asimilándose a nivel de ingreso por habitante de estos países. Es el único país que converge (por mayor crecimiento) a la economía mundial hasta 1980.
- Los desempeños de Argentina y Uruguay convergen entre sí desde 1980, y se asimilan a partir de 1990 (desde 1994 las tasas y fluctuaciones son prácticamente equivalentes en estos dos países).
- La volatilidad de Argentina y Uruguay es creciente período a período (desviación estándar 80-03 es mayor que 60-80) y muy superior a la de Brasil y la del Mundo, lo que señala que la baja tasa media es explicada por períodos de fuerte crecimiento compensados por crisis profundas. La volatilidad (desvío Estándar) es mayor a la tasa de crecimiento para todos los países luego de 1980 .
- Paraguay no sólo es el más pobre, sino que cada vez es más pobre con respecto al mundo, y aún respecto al mal desempeño del Río de la Plata. Lleva ya más de dos décadas reduciendo su PBI/ Habitante en 1% anual, dado que es el de mayor tasa de crecimiento poblacional (media 2.9% anual entre 1960-2002).

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. Los indicadores más alarmantes de vulnerabilidad social lo representan: la pobreza y la extrema pobreza. En 1980 se contabilizaban 135,9 millones de personas bajo la línea de pobreza, diez años más tarde, en 1990 ya pasaban de 200 millones. En la década de los 90 se agregaron casi 22 millones de personas. La indigencia pasó en 20 años de 62 a casi 100 millones de personas en el continente, a finales del 2002 alrededor del 44% de la población se encontraba en situación de pobreza y poco menos de la mitad (19,5%) en condiciones de indigencia (Graf./A-4 en Anexo 3).

El hecho que preocupa a todos los países son las condiciones que generan un círculo vicioso y que reproducen esta situación. Si bien la extensión absoluta de la población carenciada resulta de hecho un obstáculo al desarrollo, lo es más cuando se comprueba que buena parte de la reproducción poblacional descansa en dichos sectores excluidos. Esto termina reforzando y extendiendo la cadena de desigualdad en el tiempo.

Estos sectores socialmente marginados, son también los que presentan mayores problemas para la inserción laboral, acceden a empleos precarios y fuera del circuito formal, sus hijos son los que presentan mayor deserción escolar y, seguramente, los que tendrán menos ingresos en el futuro. Así se robustece la pobreza estructural de las economías latinoamericanas y, resulta difícil, *ceteris paribus*, sostener la idea de un futuro promisorio.

Una estimación de CEPAL (2002a) calcula que para que en el 2015 los índices de pobreza se ubiquen en la mitad de sus valores en 1990, sería necesario un crecimiento económico en promedio (para el conjunto de 16 países con que se cuenta con información comparable) del 2% anual. Los países de mayor pobreza, por su parte, necesitarían crecer en el entorno del 4% a lo largo del período (Graf./A-12 en Anexo 3). Lo que llama la atención son las tres hipótesis manejadas en cuanto a la estructura de la concentración del ingreso en que basa la predicción anterior. 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 serían “realistas”. En efecto, en los 90 sólo tres países presentaron disminuciones de concentración (Colombia, Honduras y Uruguay) y ocho empeoraron su distribución (Brasil, Bolivia, Paraguay, Argentina, Ecuador, El Salvador, Venezuela y Costa Rica), mientras que los restantes no tuvieron variaciones significativas.⁸ Por lo tanto, para aceptar la predicción de CEPAL (2002a) habría que esperar cambios estructurales que modificaran la repartición del producto social (véase Graf./A-5 en Anexo 3), y con ello, la estructura de la concentración.

No es común que la emigración internacional se la trate como un indicador de vulnerabilidad económica y social, no obstante, el magro desempeño económico y las asimetrías para su apropiación impulsa a sus pobladores a dejar sus países (Castles, 2003, pp.74-90; Delgado & Mañán, 2005, p. 3). El proceso de globalización de fines del siglo XIX representó para AL un contingente de población importante que pobló la región, en especial las zonas del sur del continente. Por el contrario, la globalización de fines del siglo XX resultó una pérdida de población para AL.⁹ Resulta paradójico justamente que en esta época donde se impone el

⁸ Si ingresáramos al análisis los cálculos correspondientes a los años subsiguientes (2000, 2001 y 2002) la concentración del ingreso se exacerbó ya que son años de restricciones económicas para gran parte de los países analizados.

⁹ En términos cualitativos encontramos distintos patrones migratorios en el continente. Existe una emigración que tiene como objetivo la propia región, una emigración típicamente extraregional y también patrones inmigratorios desde los países europeos en buena parte del continente. Sin embargo, los últimos 30 años se caracteriza por

discurso de las liberalizaciones, donde la liberalización comercial (permiten que las transacciones de mercancías crezcan por encima del producto mundial) y financiera (libre flujo del capital dinero de préstamo) han sido la tónica de las reformas económicas desde la década de los ochenta. En este contexto es que se dan todo tipo de controles y trabas para inhibir los movimientos poblacionales, incluso cuando lo hacen por razones estrictamente humanitarias (CEPAL (2002a, p. 243)).¹⁰ La migración internacional de AL tiene en la última década un impacto importante en el mundo, de los 150 millones de migrantes internacionales se estima que 1 de cada 10 son nacidos en latinoamérica (CEPAL, 2002a, p. 244).

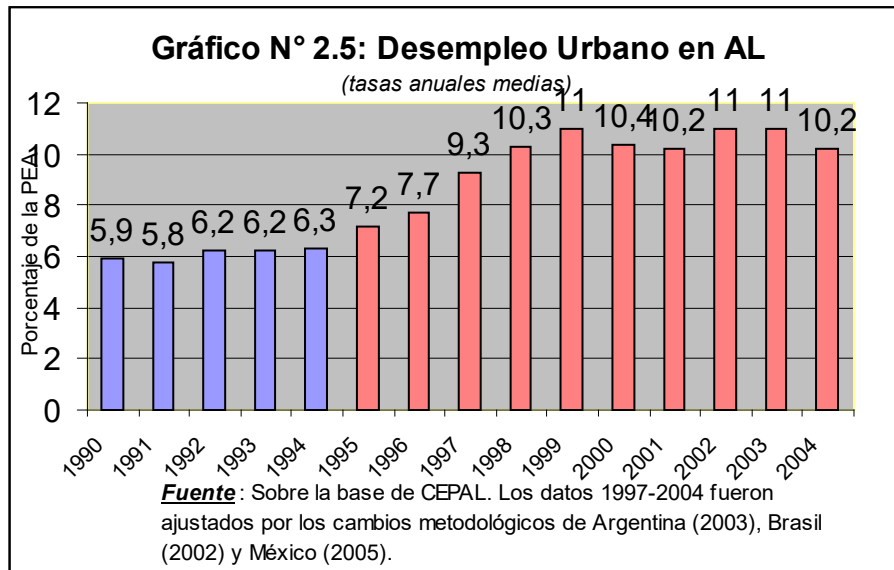
El peso del Estado —y dado las estrategias dominantes en los 90— disminuyó, tanto en la actividad propiamente económica (infraestructura, empresas públicas y nueva inversión) como también en lo referente a las funciones burocrática-administrativa o militar. No obstante el gasto público, y a pesar de todos los esfuerzos en contra, se ha reforzado. En especial, el objetivo fue atender el conflicto social incrementado en la región.

Por su parte, el gasto social como proporción del producto (Graf./A-6 y A-7 en Anexo 3) 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), si se excluye el correspondiente a la seguridad social, es particularmente progresivo a los efectos de la distribución de los ingresos (Graf./A-11 en Anexo 3). Dicho gasto explica en el quintil de menores ingresos el 32% del ingreso de las personas, mientras que la franja de mayores ingresos apenas recibe un 3% del mismo (Graf./A-7 en Anexo 3). La gran paradoja radica en que en el total del gasto social (ahora incluyendo la seguridad social), el monto absorbido por el quintil de más bajos recursos es igual a aquél que usufructúa el (quintil) de mayores ingresos (Graf./A-6 en Anexo 3). Lo anterior, resalta una ineficiencia de los Estados latinoamericanos a la hora de distribuir el gasto social total (que hoy explica en promedio una

emigración extraregional, los movimientos inmigratorios no han sido importantes desde la segunda mitad del siglo XX y los movimientos fronterizos (regionales) se mantienen en niveles históricos (excluyendo la frontera EEUU-México). Destaca la migración hacia EUA que de por sí constituye el principal movimiento poblacional típico de México y Centro América y un patrón más sudamericano donde cobran importancia otros países europeos (España e Italia fundamentalmente) y en menor cuantía Australia y Japón (CEPAL, 2002).

¹⁰ Castles (1995, p.89) por su parte, ha caracterizado el desarrollo contemporáneo como de “crisis de la migración”. Esta crisis de la migración, o bien la tendencia a impedir que los movimientos internacionales, es totalmente incongruente —para el autor— tanto con el desarrollo de la base técnica de la producción como con el “discurso dominante”. La tendencia internacional hoy es plantear una agenda internacional con miras a establecer cotas, o lo que es lo mismo, regular el proceso migratorio.

cifra cercana a la mitad del gasto público total)¹¹. 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, esto por sí sólo justifica un debate sobre una re-reforma de la seguridad social todavía pendiente incluso a nivel de agenda (Ffrench-Davies, 2002).



Como se ve en el gráfico (2.5) el desempleo creció tendencialmente en toda la década. Este es uno de los problemas más acuciantes de la actualidad y que refuerza los indicadores de vulnerabilidad social.

2.4 Las Reformas Económicas del “Consenso de Washington”

Desde la entrada del nuevo milenio se rescató el debate sobre lo que quedaría de lo que se conoció por *CW* (Rodrik, 2002; Stiglitz, 2001, 2002; Kuczynski y Williamson, 2003). Recientemente el mismo Williamson (2004), quien fuera autor de la generalizada expresión, reaccionó a partir de los diferentes significados que el término cobra y, muchos de ellos, alejados de lo que supo ser el espíritu de los proponentes. Empero, más allá de las buenas intenciones que intelectuales como Williamson y otros hayan tenido, o lo acertado o no de lo que en su momento

¹¹ 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./A-8 y A-9 en Anexo3). Chile y Brasil tuvieron avances relativos modestos, pero Argentina y Uruguay —aunque contando con variables *stock* que hacen al llamado hoy “capital social”— retrocedieron de forma alarmante.

representaba un consenso sobre “prescripciones para el desarrollo”, es cierto que muchas de estas propuestas han caído hoy en desgracia.

Estas reformas¹² tenían un objetivo implícito que era el operacionalizar una serie de estrategias del capital¹³ 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. Si bien este objetivo no se reconoce explícitamente, es posible rastrearlo a partir de los debates al interior de las mismas instituciones y de lo que efectivamente pasó.¹⁴

Otro objetivo, ahora explícito, y el que puede evaluarse con propiedad aquí, 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 los gobiernos tras la promesa de abordar la barca del primer mundo y navegar en las aguas de la globalización.

A más de 20 años de dichas reformas es posible afirmar que el fracaso¹⁵ fue estrepitoso, tanto que las mismas instituciones (i.e. FMI¹⁶, BM) que las sostuvieron y las hicieron posible comienzan a reconocerlo públicamente (IMF-WB, 2001; IMF, 1998a, 1998b, 2001, 2004; Fisher,

¹² El paquete integral de reformas 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) y hegemonizada por la fracción financiera del capital (Valenzuela 1991). 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 el autor cataloga como patrón secundario-exportador (Valenzuela, 1990).

¹³ Estas estrategias son conocidas y fueron puntualizadas por Marx (1980) libro III de *El Capital*, cuando trata el tema de las causas que contrarrestan la caída de la tasa de ganancia.

¹⁴ Muchos autores han buscado documentar este objetivo implícito, desde algunos del mismo *establishment* como Stiglitz (2001, 2003) hasta los críticos radicales de la institucionalidad internacional (Petras & Veltmeyer, 2003; Veltmeyer & O'Malley, 2003; Katz, C., 2003; entre muchos otros). En la mayoría de los casos se vinculan los intereses del G7, con los financistas de *Wall Street*, el Tesoro de EEUU, los organismos multilaterales de crédito y otras instituciones financieras internacionales.

¹⁵ Cuando se habla de fracaso se evalúa lo que explícitamente se proponían (Kuczynski & Williamson, 2003, las han catalogado de “desilusionantes”). Si el énfasis se pone 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). Lo cierto es, más allá de lo difícil que resulta probar objetivos implícitos, que la nueva inserción latinoamericana es más dependiente y también que el mismo EEUU se reposicionó mejor en la competencia internacional.

¹⁶ 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 acuerdo) en una agenda gestora de crisis y garante de la disciplina de los países endeudados (Martner & Ocampo, 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.

2003; Lora & Panizza, 2002; Soros, 2002; Stiglitz, 2001, 2002, Williamson, 2002, 2004). 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 y expansión de la desigualdad y la pobreza;
- cuestionamiento de preceptos de la teoría económica neoclásica con *status* de axioma;
- destrucción de 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 diferente, cambios en la propiedad de los principales recursos y retroceso del papel económico del Estado. A su vez, el contexto estructural dio lugar a la pérdida de capacidad efectiva del Estado para direccionar el desarrollo.¹⁷

Más allá de la profundidad de los cambios estructurales operados, éstos no hicieron olvidar los problemas ancestrales de estas economías, léase: la tendencia al desequilibrio estructural, la vocación importadora, el *déficit* fiscal y el sobre-endeudamiento 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 diferenciados:

- ✓ el correspondiente a México y otros países del Caribe con una integración vertical con EEUU basado en la exportación de bienes manufacturados de media y alta composición técnica;¹⁸
- ✓ 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;

¹⁷ La pérdida de influencia económica del Estado es una de las estrategias fundamentales de las reformas, cuestión que se operacionalizó a través de las desregulaciones, privatizaciones, instrumentalización del gasto, caída de la inversión pública, la expansión de los espacios de acumulación privada (nacional y extranjera), entre otros instrumentos.

¹⁸ Delgado (1997, p.99) hablaba de un modelo de inserción internacional para México basado en la exportación de mano de obra sin que ésta saliera del país, lo cuál estaba ya relativizando el hecho mismo de conceptualizar de industrialización o de exportaciones propiamente manufacturadas a este proceso.

- ✓ 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 (Mortimore, 1995; Katz, 2000; CEPAL, 2002a).

En el análisis cuantitativo, el crecimiento económico tuvo una dinámica muy inferior después de los ochenta (Graf. 2.3). Incluso, éste fue mayormente concentrado y generó desigualdad y pobreza en la mayoría de los países latinoamericanos (Graf. A-4 y A-5 en Anexo 3).

En lo cualitativo, es el modelo mexicano el que se ha convertido en el más referenciado por un supuesto éxito de las reformas económicas, ya sea por su “ritmo” como “secuencia” de aplicación. Los logros estarían en haber convertido al país en el principal exportador de AL (explicando hoy la mitad de las exportaciones latinoamericanas) y por la misma composición técnica de esa base exportadora (CEPAL, 2002a). En el aspecto del componente técnico (según el programa CAN de evaluación de la competitividad utilizado por CEPAL) es México también el que se encuentra produciendo bienes de mayor composición técnica, lo que lo situaría mejor para la competencia internacional futura. Katz y Stumpo (2001) han puntualizado que los bienes de “media” y “alta” tecnología (que explican el 90% de las exportaciones mexicanas) son los que en los últimos 50 años han mostrado una demanda en expansión multiplicándose por 36 mientras que los derivados de recursos naturales sólo presentaron un multiplicador de 6 (una tasa anual media 7.6% en las manufacturas y 3.5% agrícolas según la OMC (disponible en: <http://www.wto.org>)).

En el mismo sentido, los precios de los productos de mayor industrialización siguen teniendo mayor estabilidad y presentan una relación de intercambio muy favorable, máxime con la protección efectiva que tienen los productos primarios en el mundo desarrollado. Se verifica la caída entonces de los términos de intercambio para AL desde finales del siglo XIX hasta finales del XX (CEPAL, 2002; Ocampo & Parra 2003, p.30 gráfico A-1).

Lo anterior hace que los autores resalten el modelo mexicano como mejor posicionado para enfrentar la competencia internacional, no obstante, podemos rastrear una excesiva determinación en el análisis del modelo exportador. La integración vertical con EEUU es otro de los ángulos que cuestiona la euforia de los analistas más optimistas ya que de alguna manera cercena la autonomía de su ser nacional y se refleja en los indicadores económicos que acusan gran dependencia externa respecto al vecino del norte.

La literatura crítica contemporánea rescata el concepto de ‘dualismo estructural’ para dar cuenta del funcionamiento de las economías en la fase actual de globalización. No obstante, más allá de la importancia de dicho concepto para señalar una característica estructural de las economías de menor desarrollo en su primera inserción en el capitalismo global, hoy resulta totalmente falaz. Si bien describe un hecho de fácil percepción a simple vista, existe una parte de la sociedad incorporada a los frutos del progreso y otra segregada, una parte moderna integrada y otra dejada de la mano del dios mercado, una ‘nueva economía’ pujante y otra ‘informal’ y superflua, lo esencial y que aparece oculto a los ojos desprevenidos es que no hay dualismo porque ambas partes son interdependientes, la miseria de una sostiene la opulencia de la otra.

Por otra parte, en un sentido congruente con lo anterior se desempolva el concepto de ‘enclave’, mismo que se utiliza para la descripción de la euforia exportadora de países como México (Calva, 1997; CEPAL, 2002; Ocampo, 2004, entre otros). El mismo, en su acepción más recurrente, refiere al modelo que apuntara Cardoso y Faletto ([1969]1974; Rodríguez, 2002, p. 1-27) para distinguir la inserción típica de algunos países latinoamericanos.¹⁹ Es posible encontrar grandes diferencias de ingresos entre ese sector dinámico —que en los países latinoamericanos sigue siendo el sector exportador—, y los sectores domésticos que presentan —en el mejor de los casos— un proceso de estancamiento. Empero, la forma en que se sostiene la competitividad actualmente se diferencia sustancialmente del período anterior. Ahora, lejos de que el sector exportador no posea vasos comunicantes con el resto de la economía, la dinámica exportadora se basa en la estabilidad macroeconómica. Dicha estabilidad se construye, en el modelo vigente, con el estrujamiento de esos sectores domésticos (Delgado & Mañán, 2000, 2003, 2005). De aquí el pesimismo que nos invade al analizar más de cerca la experiencia mexicana, resaltada por los defensores de las reformas económicas como el más exitoso.

2.5 Las transformaciones económicas e institucionales

Las reformas redefinieron los modelos de inserción de los países, generando nuevos tipos de dependencia estructural. En el caso de Uruguay las reformas lo vinculan fuertemente a la región y le imprimen el ritmo de los ciclos de auge y recesión de sus vecinos. Éste es el resultado de la política “del no hacer” que se impuso.

¹⁹ Como se expuso en el capítulo precedente, los países tipificados de ‘enclaves’ se caracterizaban por un sector exportador dinámico que representaba su principal fuente de ingresos, contaban con una estructura de clases muy simplificada y un Estado mínimo que resguardaba los privilegios de las clases vinculadas al comercio internacional.

Los defensores de las reformas económicas afirman que evaluarlas con base en sus consecuencias no sería la mejor forma de hacerlo. Se basan en que su aplicación concreta es sensible a una serie de políticas interrelacionadas y a los contextos en que operaron. Por lo tanto, se construyeron índices sofisticados que refieren a muchas variables de política (Lora, 1997; Easterly *et. al.* 1997, p. 293; Correa, 2002, p. 91). Pero a su vez, este tipo de evaluación reconoce la poca robustez que presentan cada una de las reformas a variables como crecimiento, inversión, productividad comparativa, y en particular, el efecto de la flexibilización del trabajo para el crecimiento (Correa, 2002, p. 89). Se sostiene, también, que dicha relación puede verse mediada por otras reformas ausentes, por la oportunidad de las mismas y/o velocidad en la aplicación (Lora, 2001).

Desde el mismo *establishment* aparecen varios niveles de críticas a lo que fuera la práctica del desarrollo de los 90 y se articulan, en este sentido, nuevas propuestas (Ffrench Davies, 2000; IMF, 1998a, 1998b, 2001; Lane, *et. al.*, 1999; Kapur, 2001; CEPAL, 2002a, 2002b; Banco Mundial, 2001, IMF-WB, 2001; Rodrik, 2002; Martner & Ocampo, 2002; Stiglitz, 2003; Kuczynski & Williamson, 2003, Ocampo, 2000, 2002, 2003; Williamson, 2004; Iglesias, 2004). Las mismas, en su gran mayoría, pasan por rescatar las lecciones del pasado, atender los rezagos propios de los modelos precedentes y volver a hacer hincapié en las especificidades de los países.²⁰

Por parte de los países del sur del continente, encontramos experiencias alentadoras que buscan articular propuestas nacionales en contrapartida con lo que eran las anteriores creencias en políticas salvadoras (Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia, Chile, entre otros). Ibarra (2004, pp.7-17) ha resumido los vaivenes de esas creencias que pasaron de: a) proyectos nacionales de modernización del Estado y legitimación de los mismos para mantener el orden y buscar el bienestar en la descolonización; b) a conflictos de superpotencias en la 2ª posguerra y a crear un orden supranacional de Seguridad “como órgano político supremo” de las Naciones Unidas;²¹ c)

²⁰ El recorrido institucional de las críticas es interesante, a las cepalinas se le suma el Banco Mundial, FMI, Harvard, Columbia, Institute for International Economics (IIE) y BID. La importancia del informe 2000/2001 del Banco Mundial es su vuelta a la política para articular la economía y como estrategia para el combate a la pobreza. Aparecen aquí puntales olvidados por la implementación economisista de las reformas como: “la soberanía popular, el Estado de derecho y otras prácticas de la participación y la formación de consensos democráticos” (Ibarra, 2004, p.15).

²¹ Atiéndase, como se desarrolló en capítulo anterior, que a pesar del pretendido consenso que venía a sellar un pacto supranacional en las Naciones Unidas, éste de hecho se operacionalizó mediante un poder reducido a pocos países que mantuvieron poder de veto sobre las principales decisiones. Así se articularon apoyos al desarrollo y libertades nacionales para su aplicación en la época de posguerra.

y por último, vuelta a la ortodoxia (Iglesias, 2004) y a los preceptos generales aplicables a todos los países para la transnacionalización productiva, comercial y financiera.

Como corolario, se impuso la convergencia de políticas nacionales para un “nuevo orden internacional” (Petras & Veltmeyer, 2003; Veltmeyer & O’Malley, 2003). También una pérdida de soberanía económica a cambio de la convergencia internacional de los sistemas políticos bajo el modelo anglosajón (Ibarra, 2004, p.11).

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” en AL. Se puntea a continuación un análisis de las principales políticas e implicaciones de las mismas.

- Los cambios en la propiedad de los recursos fundamentales, que pasaron 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 articularon en los noventa.
- La estructura tributaria regresiva, donde se priorizó ampliar la base de captación de los impuestos (aumentando el peso de 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 desventaja a los capitales nacionales respecto a los foráneos, ello ocasionó 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, se alentó a que éstas se corrieron hacia los ámbitos comerciales y financieros (improductivos) dejando grandes espacios vacíos ó a la disposición de la acumulación transnacional.²²

²² El 78% de las exportaciones mundiales se originan en Países Desarrollados (60% entre ellos; 40% entre países europeos; 18% destinadas hacia Países en Desarrollo); mientras sólo el 22% restante proviene del mundo subdesarrollado. De ese 22% del producto mundial que exportan los países pobres, el 16% del mismo es con los países desarrollados, sólo el 6% restante es comercio Sur-Sur. AL sólo realiza el 1.6% de las exportaciones

- 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.²³
- 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./A-2, A-3 y A-10 en Anexo 3).
- 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 (ver anexo A-2).²⁴
- 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-ciclicidad²⁵ 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)

mundiales y con tendencia descendente respecto a la participación de los países asiáticos que ya participan con el 10% de las mismas y con perspectiva creciente (Bittencourt, 2003a; OMC, disponible en: <http://www.wto.org>).

²³ Bittencourt (2003a, 2003b, p.9, Recuadro 3) hace un punteo de los “hechos estilizados de la transnacionalización o globalización productiva a fin del siglo XX”:

En la primera mitad de los noventa las ET realizaban más de un tercio del comercio mundial dentro de su propia red de filiales (intrafirma), y participaban en otro tercio más como compradoras o vendedoras; lo que implica que las ET controlaban o por lo menos ejercían influencia sobre más de dos tercios del comercio mundial. Menos de un tercio del comercio internacional se realizaba entre empresas no transnacionalizadas.

²⁴ Melazzi (2003, p.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).

²⁵ 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.

para el endeudamiento (muchas veces alentadas en los peores momentos de los ciclos económicos, Martner, 2002; Mañán, 2004).

- 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, la pretendida autonomía de los bancos centrales (incluso llevadas al *status* de ley) y 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,²⁶ o en la apertura “prudente” de la cuenta capital,²⁷ o en la profesionalización de la gestión pública y su evaluación por resultados.²⁸ Prosperó en cambio la flexibilización laboral y se desactivaron los mecanismos de protección social de los trabajadores, con lo que se agravó la vulnerabilidad social que se apuntara.

En otro orden, también hubo cambios importantes en la dimensión institucional y política de los países. Algunos sistemas institucionales de dominación se transformaron más o menos drásticamente. Los sistemas de partidos políticos tradicionales se vieron incapaces para encarnar la nueva hegemonía. Sistemas políticos por demás robustos como el mexicano o el argentino, se transformaron sustancialmente. En el primero, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue desplazado en su posición de partido de Estado que encarnara ininterrumpidamente el pacto corporativo pos-revolucionario, tocando las bases mismas de la dominación y configurando un nuevo sistema político de competencia. En el segundo, se rompieron también los equilibrios políticos y se superó el clásico bipartidismo que había explicado la historia institucional de ese

²⁶ Según el último informe sobre desarrollo social de CEPAL (2003) los únicos dos países que cumplieron con las metas de pobreza estipuladas por los organismos internacionales han sido Chile y República Dominicana.

²⁷ Es decir, fueron muy pocos los países que tomaron recaudos en su cuenta capital para salvaguardarse de la inestabilidad financiera internacional (Chile es una de las excepciones que confirma esta regla).

²⁸ 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 sí fueron autónomas). Avanzó en la regulación del sistema financiero, en la protección (vía encajes) respecto a los flujos externos de capital, mantuvo una política anti-cíclica (contrapuesta sí a la propagandada 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 contraejemplo 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 fue ascendido a titular de la Cartera de Economía).

país en el siglo anterior. Ambas experiencias no terminan de constituir una dominación de base firme y distintos sectores de la sociedad cuestionan la misma institucionalidad emergente.

Pero también tenemos experiencias como la venezolana, la boliviana, la chilena o la brasileña que apuntan cambios y exportan valiosas enseñanzas a la región. La actualidad venezolana es la más controvertida, aparece el Estado reclamando un control nacional de los principales recursos y servicios (tierra, petróleo, educación, etc.) y una puja social distributiva se aviva con los coletazos de un viejo “Estado Botín” que se transforma. A pesar del *currículum non sancto* del presidente Chávez, éste ha logrado tocar algunos puntos neurálgicos de la dominación semi-oligárquica (burocracia política, sindicatos petroleros, terratenientes, etc.), e incluso, cuestiona fuertemente los intereses norteamericanos en la región. Según el mismo debate del Congreso norteamericano la apertura del sector energético y la implantación de una base militar en Venezuela resultarían estratégicos para reforzar la propia seguridad interna de los EEUU.²⁹ Esto a su vez, debilitaría cualquier proyecto latinoamericano alternativo que busque cierta autonomía energética.

En Bolivia, los movimientos indígenas y campesinos se alían con los reclamos de los trabajadores urbanos y esgrimen cambios al sistema de partidos y a las prácticas anquilosadas de la democracia burguesa occidental. Es aquí donde se han dado las movilizaciones de indígenas, campesinos, obreros y maestros más fuertes en contra de las reformas económicas llevadas a cabo en la década de los noventa (desde el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada), y tras un *impasse*, se retomaron con el impulso renovado por la segunda presidencia de Sánchez. Son estas mismas movilizaciones populares las que se sacudieron ese gobierno tildado de hostil a sus intereses.

2.6 Interpelaciones a la teoría y cuestionamientos 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

²⁹ El proyecto ALCA como es de público conocimiento tiene tres objetivos fundamentales respecto a los recursos naturales: el control del petróleo, el agua y la biodiversidad de la región. Por supuesto, como lo han apuntado prominentes investigadores, la lucha antiterrorista que parece ser actualmente el eje de la política exterior de los EEUU implica la posibilidad de ocupar de forma rápida gran parte de los espacios latinoamericanos que son susceptibles de control por intereses amenazantes para la seguridad interna del país. Para este otro objetivo sería

económicos y en las instituciones políticas de estos países y en tiempos acotados, quizás el ejemplo más relevante lo refiere el caso argentino.

La teoría neoclásica, responsable de la “coherencia discursiva” de las reformas económicas, afirma que el mercado es el ámbito por excelencia para que los agentes económicos tomen sus decisiones con eficiencia, en contrapartida con las rigideces que la intervención estatal le endilga a los procesos económicos. Los planteos *etapistas* de la teoría convencional del desarrollo se retomaron, se identificó 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.³⁰

La crítica radical que se sugiere aquí contra el proceso de crecimiento es mucho más *selectiva*. Se dirige, de hecho, a dos formas de "reduccionismo" de los enfoques "ortodoxos" del crecimiento: el de la *reducción de los objetivos del desarrollo, o del progreso social, al crecimiento económico*, y el que consiste en expresar el objetivo de crecimiento bajo la forma de una *tasa global que se debe maximizar, en vez de expresar dicho objetivo en términos sectoriales selectivos* (Comeliu, 2000, p. 28).

Las exportaciones crecen por encima del producto, característica propia de esta fase de globalización posterior a los ochenta (Graf./A-1 en Anexo 3). 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 más en el período de operación de las reformas económicas, se creía que potenciar las exportaciones sería la forma más adecuada para el crecimiento, la realidad se ha encargado de contradecirlo durante los últimos 20 años.

Si la eficiencia económica se midiera 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 contra³¹ (Graf./2.1, 2.2, 2.3, 2.4, A-1, A-2 y tabla 3.4). Además, si algo no podría tampoco esgrimirse (como se hace erróneamente y de forma interesada por la tecnocracia política) es que los mercados operaron con demasiadas regulaciones o bien imperfecciones derivadas de excesivas acciones estatales. Si se compara el período de

menester un par de bases militares más: una en la triple frontera Brasil-Paraguay-Argentina (con fuertes asentamientos árabes) y otra en Venezuela (Borón, 2003).

³⁰ El cambio técnico es el fundamento del desarrollo y se genera en el mundo desarrollado. No obstante, ese cambio técnico es 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 (National Bureau of Economic Research, 1949; United Nations, 1951; Clark, 1951; Frankel, 1952; Rostow, 1953; Lewis, 1955).

³¹ 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, aumento del desempleo y precariedad del mismo (Graf./A-13, A-14 y 2.18 en Anexo 3).

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 concentró en pocos sectores vinculados al comercio internacional y al capital extranjero con casi nula derrama en el proceso económico interno.

El aumento del producto industrial de exportación, que otrora se identificara con la fase siguiente en la etapa de desarrollo latinoamericano, no arrojó resultados alentadores. Incluso en el caso paradigmático de México que ha transformado su exportación a una base manufacturera, ésta se limitó a la maquila y semi-maquila con muy bajo acople al resto de la economía y manteniendo a la misma de rehén de las condiciones macroeconómicas que permiten su relativo éxito (Delgado & Mañán, 2003).³²

El crecimiento económico no ha sido alentador, como podía esperarse, para variables correlacionadas linealmente entre sí como lo son el empleo y la pobreza. El crecimiento no abatió el desempleo y los problemas de desigualdad y pobreza se agravaron. Como se expuso en el apartado anterior, incluso en los años de crecimiento más dinámicos de la década de los noventa (1991-97), el empleo siguió una lógica ascendente mientras que la desigualdad y la pobreza también aumentaron (Graf./A-4, A-5, A-10 y A-14 en Anexo 3).

Por su parte, 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, los procesos de atraso cambiario que acompañaron a los modelos neoliberales terminaron en fuertes crisis que provocaron impactos más agudos que los mismos procesos hiperinflacionarios anteriores (Mañán, 1999, ver Anexo A-2). El remedio generó dolencias más profundas y duraderas que la misma enfermedad.³³

³² 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 & 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.

³³ Los procesos de atraso cambiario combinados con la apertura externa indiscriminada e irrestricta generaron recesión interna, aumentaron el desempleo y presionaron a la baja los salarios, como lo muestran las experiencias recientes de Uruguay y Argentina. Ambos casos también, terminaron en sendas crisis devaluatorias e inflacionarias, reafirmando la máxima que *hay tres cosas que no se deben hacer*: abrir abruptamente una economía, mantener atrasos

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, los programas de choque estabilizador tuvieron resultados alentadores con la inflación, si bien no está tan claro qué parte del éxito tiene que ver con los efectos recesivos endógenos que le imprimieron a las economías, y qué otra se explica por una dinámica deflacionaria internacional. De todos modos, la estabilidad de precios fue muy dependiente de los flujos financieros internacionales, cuya vulnerabilidad fue importante y no llegaron en la medida esperada. La región no logró atraer una cuantía de esos flujos financieros comparable a los que se refugiaron en los países centrales. Mientras las ganancias especulativas de los flujos internacionales se mantenían, en la gran mayoría de los países se generaron procesos de atraso cambiario que alentaron “*fantasías macroeconómicas*” (Lavagna, 2003). El efecto riqueza artificial del atraso cambiario junto con un crecimiento fugaz terminaron demorando cambios estructurales hasta hoy pendientes, mientras que destruyeron sectores enteros que antes explicaron gran parte de la euforia económica del período de sustitución de importaciones.

Por último, pero no por ello menos importante, reaparecen de forma otra vez inquisidora de la autonomía y el futuro de estos países los problemas de deuda (solvencia) que estuvieron al principio de las reformas aquí discutidas. Todos los países han aumentado su deuda externa (Chile es la excepción) 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 quitaron herramientas fundamentales para emprender un desarrollo autónomo. Los derechos de propiedad, lejos de proteger los conocimientos generados o los saberes tradicionales de las culturas autóctonas, permitieron patentarlas y comercializarlas por aquellos que tenían disponibilidad para comprar dichas patentes.

Desde el mismo *establishment* aparecen propuestas críticas aunque un tanto vagas. Iglesias (2004), plantea un nuevo paradigma (que no especifica demasiado) para pensar el

cambiarlos por tiempos prolongados y sufrir choques externos sin tomar recaudos. Es catastrófico, por lo tanto, que

desarrollo futuro de AL que llama “incremental” y que se basa en tres puntales básicos: a) “gestión macroeconómica con orientación social”, b) relaciones “inteligentes” entre Estado-mercado y c) una inserción internacional “acorde”; todo ello revisando las experiencias comparadas del desarrollo anterior.³⁴

2.7 Sumario para la reflexión

De la caracterización de la economía mundial que se expuso sobresalen dos períodos de interés para este trabajo. Por un lado, la etapa o “edad de oro” entre “1950-73” que efectivamente es atinada para buena parte de los países latinoamericanos, pero no en particular para Uruguay y tampoco exactamente en el caso argentino. Es este 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 lado, la etapa que Maddison identificó como de “objetivos difusos” (de 1973 en adelante), donde resalta la preocupación por la estabilidad de precios, el fin de los Estados de bienestar y el comienzo de las liberalizaciones comerciales y financieras en algunos países del Cono Sur. Para el caso uruguayo, esta etapa es importante porque comienza una inserción internacional diferente y se procesa una crisis del Estado regulacionista que aquí se busca caracterizar.

Las reformas económicas de los 80-90 y su evaluación sirven de contexto para entender el pasado reciente y las coyunturas nacionales e internacionales que surgen a partir de las mismas. Dichas reformas no fueron para el continente una solución a la “crisis de deuda” de los ochenta, pero sí dieron lugar a cambios estructurales muy importantes en las economías latinoamericanas, e incluso en su misma institucionalidad política y social. Los mismos organismos internacionales que impulsaron las reformas han comenzado una (auto)crítica ya que la liberalización financiera y el aumento de los flujos internacionales de capital generaron una vulnerabilidad y volatilidad económica de difícil manejo (IMF, 2001; IMF & World Bank, 2001; Martner & Ocampo, 2002; Kuczynski & Williamson, 2003).³⁵

estas cosas sucedan simultáneamente.

³⁴ Las comillas, amén de referirse a palabras textuales del autor también refieren a la incógnita que para quien escribe resulta de la laxitud de estas definiciones.

³⁵ Como se aprecia en el gráfico (A-3 del Anexo 3) 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

Podría sostenerse que en las organizaciones internacionales un nuevo consenso se abre camino y cuestiona al anterior, si bien se resaltan logros como la estabilidad monetaria y la disciplina fiscal se reconoce a su vez que ellos no llevaron al impacto esperado en las variables reales. Por su parte, los países del tercer mundo (escenario privilegiado de las reformas) despiertan del letargo a-crítico con que enfrentaron los últimos años y hay avances sustanciales en autonomía y alternativas que emergen.

En el año 2005 tuvo lugar un hito histórico que fue la salida argentina del *default* en que se encontraba con los bonistas privados propietarios de deuda de ese país. Lo nuevo aquí fue el monto histórico de la quita ofrecida (70%) por el gobierno argentino y la aceptación de la misma por parte del 76,07% de los acreedores. A su vez, el hecho desafió la institucionalidad de los organismos de Bretton Woods, en especial la autoridad que hasta el momento había ejercido el FMI en cuanto orientador de las acciones del capital privado internacional. Aquí y a pesar de la opinión en contrario del FMI, los ahorristas que poseían bonos argentinos aceptaron la oferta del gobierno. Esto recaló en un nuevo conflicto con el FMI que exigía una solución para los ahorristas que no atendieron la propuesta de las autoridades de ese país y habrían perdido sus dineros.³⁶ Esto llevó a la imposición por parte del FMI como parte de la ‘condicionalidad estructural’ el acuerdo de una salida al reclamo de dichos deudores. A todo esto, Argentina contestó saldando sus deudas con dicho organismo como lo había adelantado también Brasil. Son éstos ejemplos, junto con actitudes y posturas internacionales conjuntas con otros países como Venezuela e India, de fortalecer una especie de política desde los países en desarrollo que cuestionaría la institucionalidad establecida.

Ante los magros resultados económicos y el aumento de la vulnerabilidad social se abre paso el debate sobre un nuevo modelo de desarrollo donde aparezcan definiciones más autónomas que, a pesar de la dependencia existente (de las potencias económicas, militares, tecnológicas, financieras y de reglas supranacionales de conducta y de relación siempre desiguales) pueda

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.

³⁶ Una de las alternativas emergentes es el nuevo vínculo que comienza a dibujarse entre algunos países y las instituciones financieras internacionales, en especial, Argentina, Venezuela y Brasil. Valga los últimos ejemplos de negociación con los tenedores de bonos privados por fuera de la institucionalidad financiera internacional y directamente con los acreedores (Uruguay 2002, Argentina, 2005). El último de los casos, Argentina representó un éxito importante dado la quita lograda y a pesar del recelo existente en los organismos que vigilan las reglas internacionales de conducta financiera (básicamente FMI).

articular alianzas de intereses que posibiliten formas de cooperación entre países y rescate una perspectiva desde los perdedores en el sistema mundo (Dussel, 1998).

Capítulo 3. Uruguay características históricas generales

Este capítulo tiene como objeto describir las principales aristas del desarrollo del país, en especial aquellas que dibujan su especificidad y que tantas veces aparecen sobredimensionadas. Hay dos tendencias contrapuestas que son referencia en la interpretación del proceso histórico uruguayo. La primera, extremadamente optimista, que resalta los indicadores de “país modelo”: industrialización temprana y distribución equitativa del ingreso. La segunda, más 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 de las interpretaciones anteriores explican por sí sola un fenómeno complejo como resulta el desarrollo (Boissier, 2002, p.1).

3.1 Mitos y construcciones ideológicas

Uruguay es un pequeño país¹, el cual se ha caracterizado por una modernización temprana que lo llevó a merecer calificativos como el de “la tacita del Plata” o “la Suiza de América”. Esta forma de catalogarlo, como realidad *sui generis* y descontextualiza del resto de AL, 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

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” pertenecen a Carlos Martínez Moreno (1971). Dicho autor resume de forma locuaz las características de la ideología Batllista (que fuera hegemónica en el período 1904-1933 y

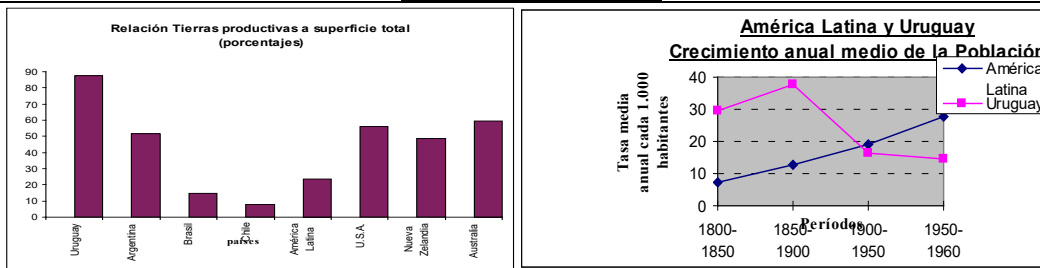
De raíz “transplantada” (Ribeiro, 1970) de la cuna europea, su elite criolla, culta y rebelde tuvo mucho que ver en esta modernización adelantada. Fue Artigas hacia 1815, quien con su reglamento de tierras estampa lo que fuera el primer proyecto de reforma agraria en AL y, al decir del mismo Darcy Ribeiro, 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 que normalmente forma parte del imaginario de los nacionales, 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 EEUU en términos relativos a la superficie total y más tierras productivas en términos absolutos que el mismo Chile (Tabla 4.1).

Tabla 3.1 TIERRAS PRODUCTIVAS	
País	Proporción de tierras productivas sobre el total de superficie %
Uruguay	87.6
Argentina	51.5
Brasil	14.9
Chile	8
América Latina	23.8
Usa	56.2
Nueva Zelandia	48.9
Australia	59.6
<i>Fuente:</i> CIDE, 1963.	

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 lingüistas 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”**.

Gráfico N°3.1 y 3.2



Fuente: Instituto de Economía, 1971.

Esta “ventaja comparativa”, conjuntamente con la dinámica poblacional (Graf. 3.2) que desde la mitad del siglo XIX caminó a contramano del conjunto de países de AL, generó una comprensión ideologizada de la realidad uruguaya como “insular”, “europeizada” y contrastante con el resto del continente.³ Esta comprensión se sostuvo con 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. Puede apuntarse una primera etapa de euforia que cuenta de dos fases y cuyas características son:

- 1) la acumulación extensiva en la ganadería de exportación en el período 1876-1929, donde la gran depresión mundial jugó un papel determinante para inducir un cambio en el sentido de esa acumulación;

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. Por un lado, la caída de la natalidad se asocia al flujo migratorio europeo que pobló al país y que venía de un proceso avanzado de transición demográfica con conductas reproductivas más conservadoras. Por otro, los indicadores de mortalidad se ven beneficiados de hábitos de higiene y salud propios de países más desarrollados, a su vez, el crecimiento económico 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.

- 2) y 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 la reflexión aquí planteada, y que deben entenderse a partir de las modalidades de desarrollo que el país encaró.

Con la inserción en el mercado mundial el país se benefició en principio del desarrollo capitalista europeo y americano, pero también tuvo que atenerse a sus depresiones. El auge europeo, su demanda de producto y sus exigencias de calidad para el consumo llevaron a que el país potenciara su productividad y creara un desarrollo industrial incipiente. Se desarrolló así la industria cárnica (hacia 1908) y luego 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, urbana y asentada 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 esa misma ganadería. Fue con el alambramiento de los campos hacia 1870 que culmina la formación de las unidades económicas que fueron la base del desarrollo capitalista en el campo: “las estancias”.⁵

Las presiones a la industrialización provenientes de la demanda externa posibilitaron una infraestructura urbana que sostuvo la nueva realidad.

He aquí esquemáticamente las bases de los calificativos, ya que el proyecto político de industrialización generó un desarrollo urbano, con sus respectivos servicios sanitarios, un sistema

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 "**Salsipuedes**" — por el valle que le presta el nombre y eufemísticamente refiere a las condiciones geográficas— 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.

⁵ La definición clásica de esta unidad económica es: grandes extensiones de tierras donde pastan libremente los ganados.

público, gratuito y obligatorio para la educación, otro de salud y vivienda que permitieron apuntalar una calidad de vida superior en términos comparativos al contexto latinoamericano, e incluso, a muchos de los países entonces desarrollados.

La peculiar conciliación de clases que fue la base del Estado emanado de las guerras civilistas del último tercio del siglo —culminadas en 1904— impusieron al Estado “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, 1993).

Por supuesto, el entramado social que hace posible el modelo exitoso y que genera una industrialización adelantada —incluso al famoso modelo ISI—, se convertirá en una objeción cuando el modelo expire hacia 1955. Con la debacle del estilo 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 se entró en un proceso de desacumulación de capital. Por otra parte, el producto excedente se canalizaba al sector bancario, tanto interno como externo, dando lugar 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. Dicho proceso se entiende muy a menudo 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.

Este contexto se tipifica de 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, p. 65). La crisis, cuestiona no sólo las relaciones de clase y grupos que hacía al tipo de dominación de la modalidad de desarrollo anterior, sino también, el tamaño, eficiencia y capacidad reguladora del Estado, taladrando la legitimidad y estabilidad del régimen capitalista moderno, democrático 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, llevando así a la gestación de 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, p. 37).⁶ 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.

3.2 La crisis uruguaya, una visión estructuralista

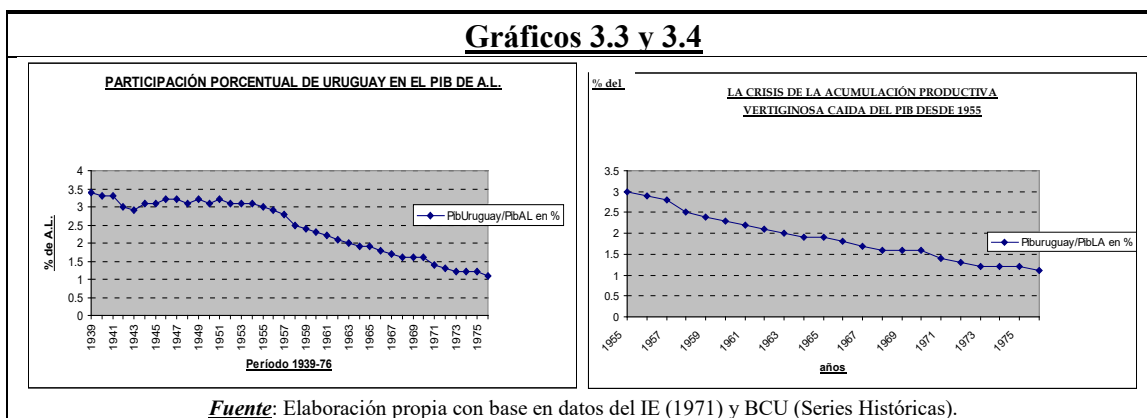
Una disección de la crisis económica del país no es una cosa fácil y seguramente requiere de muchos trabajos, de perspectivas interdisciplinarias que sean capaces de integrar la historia social y política con los avatares económicos internos y los requerimientos de la inserción internacional. Desde el punto de vista económico hay que 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) que en su seno tuvieron lugar, y sin duda, moldearon los caminos posteriores. Se intenta aquí puntualizar algunos elementos que estuvieron en el debate.

Las explicaciones oficiales señalan a fines de los 60 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. A su vez, se apunta la responsabilidad de los criterios de política como base de explicación de un estancamiento que lleva ya medio siglo.

⁶ Es decir, que prescindirá de la histórica “clase política”, o mejor llamado al estilo weberiano el estamento “burocrático administrativo”, para incrementar su participación directa.

Existe consenso en que la crisis del país se puede fechar en la segunda mitad de los cincuenta⁷ con una clara caída de la acumulación productiva y el fin del ciclo industrialista conocido como período de sustitución de importaciones.

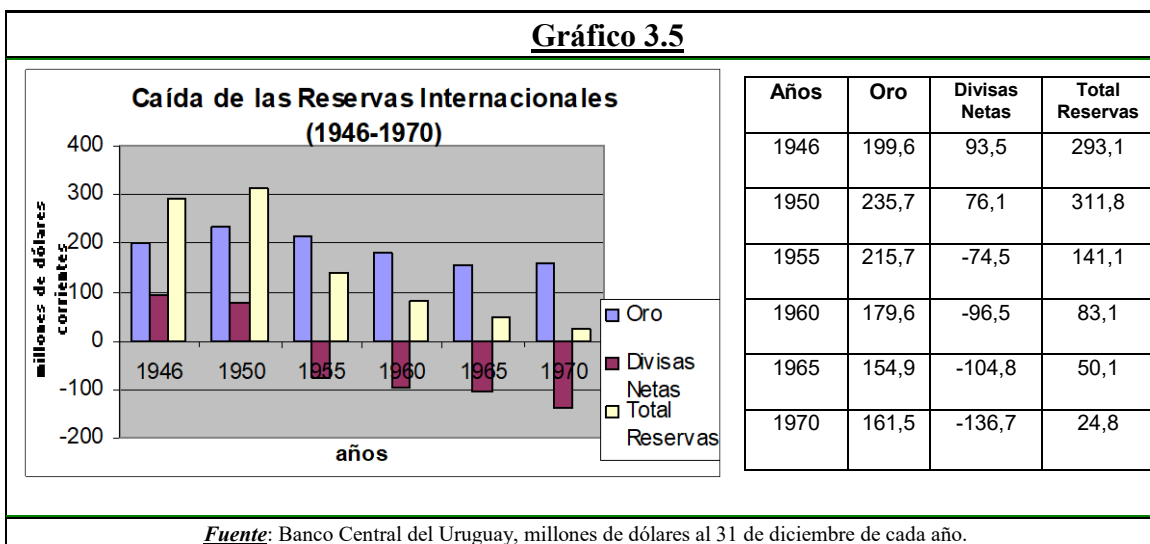
En términos comparativos, Uruguay perderá peso respecto al Producto Interno Bruto (capacidad de generar riqueza) de AL, si bien hasta ese momento era un referente de dinamismo. La pérdida de importancia en el contexto regional comienza a darse desde 1955, aunque entre 1939-1954 había representado 3.5 y 3.1% respectivamente se mantendrá sin interrupciones la caída hasta 1973 (1.2% del PIB latinoamericano) (Graf. 3.3 y 3.4).



Se puede 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 (3.5), las reservas caen estrepitosamente debido a que no se tiene una debida lectura de la profundidad de la crisis.

⁷ El año que se maneja 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 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”).

Gráfico 3.5



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 el período. Además, del 22.9% del PIB 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 AL 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 del mismo.

Como se apuntara, 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, 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 señalado— y la

creciente demanda externa de los mercados europeos que estaban desarrollando un nivel de consumo propio de una industrialización ya madura. Así nace la inserción del país al mundo capitalista.

No hay que 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 altas productividades.⁸ Sin embargo, y como contrapartida, el capital extranjero manejaría los mecanismos de comercialización y también participaría activamente en el proceso de la circulación del excedente del agro, donde extrae 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 ésta no se pueden realizar para la economía en su conjunto, se cuenta con unas muy gruesas aproximaciones que estiman a partir de cifras posteriores cuál era la situación de costos y precios para dicho sector.⁹ Con base en dichas estimaciones se pueden apuntar las causas del estancamiento en el sector (IE, 1971).

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 de 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 cual se ocupa en un 90% con el primer impulso. Por lo tanto, la reinversión de la ganancia obtenida en el sector depende del pasaje a formas intensivas de producir. El estudio del IE (1971) 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

⁸ 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 Tabla A-9 Anexo 9).

⁹ 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 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 del excedente se topaban con rentabilidades mayores fuera del sector, o bien en el exterior financiando otros procesos productivos.

Otras explicaciones convencionales a la crisis del sector, y sostenidas entonces, apuntaban causas igualmente exógenas al origen y evolución del proceso productivo. Una hace referencia al tamaño de los establecimientos y el tipo particular de tenencia de la tierra, mientras que la otra 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 los países latinoamericanos.

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.

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 se corrobora: a) con la rentabilidad industrial en los períodos 1916 hasta la gran depresión; y luego, b) a partir de 1935 con la recuperación y las políticas de protección industrial que llevaron a un auge de la industria hasta una salida masiva de capitales después de 1955.

Posterior a la gran depresión, 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

(1980, 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 se ubica: **a)** un contingente de fuerza de trabajo disponible y con la calificación adecuada, además de un ejército industrial de reserva; **b)** los insumos necesarios que requiere el funcionamiento del nuevo proceso productivo; como también, **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 se sostiene 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 de excedentes 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 debería ser absorbida por la protección estatal si se esperaba un desarrollo de estas industrias.

El Estado en su tarea de crear las condiciones de rentabilidad, léase barreras a la entrada de productos competitivos y condiciones favorables para la inversión interna. Las condiciones favorables a la inversión se 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 sustituyen. Para esto, se incluyeron subsidios a los bienes básicos de 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.¹⁰ 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.

3.3 El modelo industrialista y sus problemas

Cualquier proceso industrializador debe basarse en un mínimo desarrollo de las fuerzas productivas y en la transformación de 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.

Otras condiciones que presentan mayor rigidez son:

- 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 explican el desarrollo de las fuerzas productivas), presentan dos factores básicos: el monto real de recursos productivos del área y 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 AL, no han escapado a un doble carácter de su articulación industrial. Por un lado, la acumulación industrial depende del sector competitivo a nivel externo, es decir, las exportaciones de bienes primarios. Y, como extensión, también depende de los precios de sus productos en los mercados internacionales, cuyas condiciones de fijación le son ajenas y adversas. Por otro, el encadenamiento insuficiente, discontinuo o inexistente con el sector proveedor de insumos necesarios para dicha industria. A lo que se le suma, la no menos importante dependencia externa de los bienes de capital. Estos puntos citados dan lugar a otros problemas derivados que son críticos para el feliz desenlace del proceso industrializador.

¹⁰ 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, p. 177).

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

Como consecuencia directa tenemos un segundo aspecto, 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 “inconvenientes” 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 el nivel de exportaciones por sí sólo no impone un límite a la acumulación industrial, aunque sí le estará fijando sus ritmos.

Es posible enumerar dos límites básicos que ha tenido (y tiene) el proceso de industrialización uruguayo. Uno cuantitativo, dado que la acumulación depende del nivel de excedentes del sector dinámico, y otro cualitativo, en cuanto existe una barrera a la expansión del complejo industrial hacia nuevos sectores. El primero, se explica porque cuando el sector exportador se expande dicho dinamismo “se exporta”, redundando en la elevación del coeficiente de importaciones de insumos y bienes de capital, lo que a su vez, frena la retroalimentación de la inversión. El segundo, 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 en la medida de que cualquier estímulo en la demanda o redistribución progresiva llevaría inmediatamente a problemas de balanza de pago. Son conocidas las consecuencias que éstas tienen en las importaciones globales de la economía, y estaría cercenando las mismas importaciones necesarias para desarrollar los nuevos sectores industriales (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 se expuso, las condiciones de

rentabilidad en la ganadería extensiva se habían deteriorado fuertemente a partir de la gran depresión, y 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 se utiliza el supuesto de economía cerrada se debe 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 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.

3.4 Las aristas sobresalientes del proceso histórico reciente

Con la sola intención de ordenar una descripción del proceso histórico y extenderla en *forma tentativa* hacia la realidad más contemporánea se apunta lo siguiente.

- 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 2004, incluso subdividiéndolo por períodos analíticamente interesantes, 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 más de un tercio de la misma es inactiva. 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 no se tomaron los recaudos para que el nuevo sistema no persiga sólo un objetivo de corto plazo —aumentar la rentabilidad del sector privado con el ahorro de los trabajadores—. No sería un arrebató de pesimismo esperar que este sistema engendre contradicciones importantes (tal es el caso de la “experiencia molde” chilena) y alentadas por la recurrencia de los gobiernos 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 desarrollo 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. Aquí se descartan 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) Hemos referenciado aquí el bajo nivel de rentabilidad con que operaron los sectores de punta, el sector ganadero (1876-1930 auge) y el sector de industrialización protegida (1935-1955 auge). Empero, 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). La ganadería, 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 elevaría la productividad con respecto al gran aumento necesario de la composición orgánica— (IE, 1971).

e) El período llamado “neoliberal” que comienza con el gobierno de facto (aquí se fecha en la segunda mitad de 1974), y que resulta un “ensayo de laboratorio”, se orientó a recomponer la rentabilidad capitalista. Sin embargo, es necesario diferenciarlo claramente del neoliberalismo propio del CW de la segunda mitad de los ochenta. Para ello, dos indicadores son 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. 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 comenzaría 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 tuvo 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.

Capítulo 4. Debate sobre el desarrollo en Uruguay

Este capítulo plantea el debate económico sobre el desarrollo en el país.

En principio abordamos el debate ocurrido a fines de los 60, mismo que buscaba una interpretación y una propuesta para la salida del período de estancamiento e inflación que se vivió en esa década. Son tres las propuestas que discutiremos por entender que son relevantes para los propósitos de la investigación. Una, de corte nacionalista y con influencia del marco teórico cepalino. Otra, algo más radical, tomó elementos también del enfoque de CEPAL y asimismo de las influencias dependentistas de la época. La tercera, que se impone después de 1974, es deudora de lo que fue la resurrección del monetarismo estadounidense.

Posteriormente, dejamos una visión del desempeño económico de largo plazo para ilustrar las interpretaciones más actuales sobre los últimos 50 años. Enseguida, detallamos y analizamos los antecedentes más recientes volcados a la interpretación del devenir económico, cuestión que nos permitirá delinear una relectura de las fases del desarrollo ocurridas en estos años.

4.1 El debate sobre el desarrollo económico en los 60

En el marco de un proceso de estancamiento económico e inflación surgen tres propuestas que buscaban explicar y sustituir el modelo de acumulación agotado. El estancamiento económico acompañado con un proceso inflacionario 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.

Son tres las Instituciones que alientan el debate teórico y las propuestas que buscaban una salida a la crisis: la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE, 1963a, 1963b), el Instituto de Economía de la Universidad de la República (IE, [1969] 1971) y los organismos multilaterales de crédito (FMI y BM) rescatada en el “Plan Nacional de Desarrollo 1974-77”..

La propuesta de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) basada en los estudios de la CEPAL 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 (CIDE, 1963a, 1963b). Esta propuesta emanada de medios académicos vinculados al Partido Nacional se apoyaba en una burguesía de dimensiones locales que “pretendía” copiar a sus homólogas americanas y europeas.¹

El planteo del Instituto de Economía (IE) surge del Congreso del Pueblo convocado por la Central de Trabajadores en 1965, su apoyo teórico devino también de raíces estructuralistas pero con influencias dependentistas (Cardoso & Faletto, [1965] 1969; Frank, 1967) y marxistas (Barán, 1968, 1969; Barán y Sweezy, 1972). Su planteamiento era la ruptura con el sistema capitalista internacional, como única salida a “*un desarrollo aut centrado, justo y soberano*” (IE, [1969]1971).

La propuesta de los organismos multilaterales de crédito tomada por el “Plan Nacional de Desarrollo 1974-77” es al fin la que se impone bajo el gobierno de facto, es tributaria de la óptica neoclásica en su vertiente monetarista desarrollada por los neoconservadores americanos de la “gran Chicago”.² 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 (Hayek, 1960; Friedman, 1962, 1970, Vegh, 1975). Su planteamiento eran los planes de estabilización y apertura bajo el enfoque monetarista de balanza de pagos.³

A la fecha, este fue el último debate sobre el desarrollo y el único diagnóstico histórico con que cuenta el país.

4.1.1 El período de estancamiento e inflación 1955-74

El estancamiento es más o menos compartido por tres economías del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay), que habían tenido una especie de auge industrial en el pasado y tempranamente entraron en crisis. De la evaluación de dicho proceso de estancamiento e inflación que hicieron los distintos actores y sus representantes visibles, ya sea en la academia o

¹ La comisión que emprendió el estudio, CIDE (Comisión de Inversión y Desarrollo Económico) fue dirigida por el ahora saliente presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Cr. Enrique Iglesias.

² Rescatamos la expresión de Ramos (1986) que se refiere a las Universidades de Chicago, Stanford y Columbia en Estados Unidos.

³ Cuando se refiere a conservadora no estamos valorando, sino solamente aplicando una traducción directa del adjetivo que estas propuestas emanadas de Chicago tuvieron al interior mismo de Estados Unidos. Los sostenedores en lo teórico de dicha propuesta fueron llamados en su país de origen ‘*neoconservatives*’, aunque curiosamente, en América Latina se los nombró como neoliberales (Ramos, 1984, p.1).

en el movimiento social y los partidos políticos, surge la modalidad de desarrollo y la institucionalidad política que buscará darle la viabilidad necesaria al mismo. Es necesario entender el movimiento de la época con sus determinantes objetivos del proceso económico y social; pero a su vez, también aquellos elementos subjetivos que hacen a la lucha de clases en sus distintas modalidades.

Tabla 4.1 Cono sur y resto de América Latina: indicadores comparados, 1945-75 (tasas de crecimiento anual)				
Indicadores en Porcentajes	Uruguay	Chile	Argentina	Resto de AL
PBI	2.1 ^b	3.6 ^a	3.7 ^a	6.2 ^c
PBI <i>per cápita</i>	0.7 ^b	1.5 ^a	2.0 ^c	3.2 ^c
PBI industrial	3.3 ^b	4.4 ^a	4.6 ^c	7.8 ^c
PBI agrícola	-0.2 ^b	0.2 ^a	-0.1 ^c	0.9 ^c
Volumen exportaciones <i>per cápita</i>	-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, p. 13) con base en CEPAL e informaciones oficiales. FMI: Estadísticas financieras internacionales.

Como se aprecia en la tabla (4.1), en términos comparativos con el resto de América Latina estos países se encuentran en franco retroceso, y en especial, un enlentecimiento de la producción industrial y agrícola. Además, es posible observar también un proceso inflacionario ya importante. De todos modos, Uruguay resalta por tener un tercio de la dinámica económica 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 la modalidad 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, p. 13).

El keynesianismo planteaba que para el corto plazo los cambios en la demanda sí influían en la producción, y que los precios permanecerían constantes (en un contexto de desempleo

masivo). De aquí las recomendaciones de la intervención estatal para el sostenimiento de la demanda efectiva, en especial el mantenimiento (o fijación) de los precios y las políticas de empleo. De todos modos, el *estagnacionismo* o *estanflación* (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.

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 tornaría 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, p. 14).

Así es que surgen tres explicaciones diferentes del proceso de estancamiento e inflación vivido por el país desde la segunda mitad de los 50, buscando desde el plano teórico subsanar los vacíos de la teoría y, desde una perspectiva política, defender los distintos intereses en pugna de las clases sociales.

4.1.2 La interpretación de la CIDE

La CIDE, implementada por el gobierno del Partido Nacional y cuyo informe final se conociera en 1963, planteó un programa trienal que serviría de guía a las políticas económicas posteriores y cuyo *background* fundamental fue la teoría y el método de CEPAL.

Coherente con la misma CEPAL, la CIDE buscaba dar el paso desde un “patrón primario-exportador” propio de sociedades más tradicionales y heterogéneas hacia un “patrón secundario-exportador” representado por el modelo de los países desarrollados (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 para el enfoque de la CIDE.

a) El estancamiento productivo

La CIDE sostenía 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 serían en dicha interpretación las siguientes.

- El sector agropecuario, que presenta un déficit de recursos, es decir, la tierra ha sido usada en su totalidad (límite a la expansión extensiva).
- El crecimiento dependerá entonces del aumento de la productividad física y del progreso técnico.
- Lo anterior, a su vez, se vincula al nivel de la inversión, misma que también 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; el segundo, al ser pequeños predios presentan 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 del mercado interno hace incosteable la tecnología de punta, por lo cual la referencia productiva termina siendo el mercado local.

La dependencia desarrollada por la economía de las divisas provenientes de las exportaciones tradicionales para financiar la capacidad para importar (bienes de capital), termina forjando un cuello de botella cuando disminuye la demanda externa, o bien, cae la relación de términos de intercambio.

b) La dinámica inflacionaria

En el análisis de la CIDE prima el enfoque estructuralista de la inflación (Pinto, 1973; Noyola, [1956]1984), mismo 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).

La demanda interna y externa son superiores a la oferta doméstica, y esto, en un contexto de estancamiento de la producción, presiona los precios al alza acelerando los procesos inflacionarios según el estudio de la CIDE.⁴

c) Las estrategias de política económica

En la propuesta de la CIDE las políticas económicas deberán tener un ancla estructural, y fundamentalmente, revertir la estructura agraria (tamaño y tenencia) para con ello atacar la traba al crecimiento dinámico. A su vez, esas 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 contribución mental de las personas para abordar el desarrollo.

El Estado debía según la CIDE 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, p. 77).

Por su parte, la CIDE sostenía que el capital extranjero como socio financiero del desarrollo, debería alentarse sólo en aquellas ramas donde hubiera nueva contribución tecnológica. Se estaba en una época de nacionalismo y de optimismo sobre la posibilidad del desarrollo autónomo.

4.1.3 La interpretación del Instituto de Economía de la Universidad

La interpretación del Instituto de Economía no está exenta 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

⁴ Este fenómeno sigue ocurriendo, en momentos de euforia en los precios internacionales la oferta interna de productos de consumo masivo que a su vez son también de exportación se retrae (i.e. carne), sus precios sufren una presión fuerte de manera de volcar los volúmenes producidos a la exportación.

finés de los sesenta (Frank, 1967; Cardoso & Faletto, 1969) y la influencia de dos divulgadores marxistas americanos Barán y Sweezy (1970).

Rescatando el enfoque histórico-estructural de largo plazo, el Instituto de Economía 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, p.).

El Instituto de Economía utilizará también 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 asimismo 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 la región. El proceso económico uruguayo, en este sentido, es determinado por su inserción en la división del trabajo mundial, la agenda de investigación del Instituto de Economía apuntaba a dilucidar las causas del desarrollo industrial posterior a 1930 y su ocaso.

a) El estancamiento productivo

Para la investigación realizada por el Instituto de Economía la ecuación capitalista se guía por el balance entre rentabilidad y riesgo, y la comparación entre ambos genera la decisión de inversión. Los sectores económicos del país se subdividían en dicho estudio en: “competitivos” y de “protección necesaria”. Tanto en la industria como en el agro, los sectores fundamentales que se analizaban podían caracterizarse con 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 el Instituto de Economía rescata 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. Se conjugan para la explicación: a) 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, b) 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 lugareña) apuntaba la “racionalidad” estrictamente capitalista de las decisiones de (no) inversión en el agro.⁵

Para la industria el Instituto de Economía rescata tres tipos explicativos para entender la evolución y estancamiento del sector.

- Industrias de bajo componente tecnológico y muy localizadas, 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 estaba atada a la dinámica de la ganadería de exportación.
- Industrias no competitivas internacionalmente y con inserción en el mercado interno.

Los dos primeros “tipos industriales” no entran para el Instituto de Economía 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 propuesta por el Instituto tiene que ver con la caída de la demanda externa que relaja los niveles de dependencia (no la eliminan 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, según el Instituto de Economía tiene que ver con

⁵ 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 llamativamente alta al situarse en el 600%. Al margen de la academia, un viejo productor ganadero que no había pasado por la Universidad (ni la primaria tal vez) era capaz de contestar en quilos de carne la pregunta inicial del libro de Astori (elegido Ministro de Economía desde marzo 2005): ¿por qué no se tecnifica el campo?

la imposibilidad de aumentar la producción en las ramas ya instaladas y, el segundo, está en los obstáculos para generar nuevas ramas. Esto explicaría el estancamiento.

b) La dinámica inflacionaria

El proceso inflacionario para el Instituto de Economía resulta del recrudecimiento del conflicto distributivo en la sociedad. Sus explicaciones son el estancamiento, el aumento de la apropiación externa de excedentes y la 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, p. 241).

La caída de la rentabilidad económica impulsó los usos especulativos del excedente según el estudio del Instituto de Economía, y los flujos de excedente cobraron 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 para influir en la dinámica de los precios fueron según el Instituto de Economía:

- los exportadores (a través de demoras de ventas, contrabando, falsas declaraciones, retención, presiones sobre el tipo de cambio);
- la banca (en base a presiones financieras, retención de divisas, aumento de intereses de los créditos);
- los importadores (mediante adelantos de importaciones);
- asalariados (azuzando la conflictividad social y presionando por aumentos de salarios).

El Estado a su vez, se vio obligado a mediar en dicho conflicto mediante: más gastos, subsidios, créditos de privilegios, financiamiento de los déficit con emisión.⁶ Todo ello, se encuentra en las bases de explicación de la crisis para el Instituto de Economía de la Universidad de la República.

⁶ 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%.

c) Las estrategias de política económica

Las políticas económicas propuestas por el Instituto de Economía son también estructurales y orientadas al largo plazo, enfatizando la dirección económica y poder regulador del Estado. Las políticas económicas —en dicha concepción— debían 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 representaba para el Instituto de Economía 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 disminuyendo las rentas parasitarias, y otro, mejorando los espacios óptimos para incrementar la productividad vía eficiencia de la inversión).

4.1.4 La propuesta que se impuso: “El Plan de Desarrollo 1974-77”

La propuesta del Plan Nacional del Desarrollo llevada adelante por el gobierno de facto a partir de 1974 se basaba en los postulados que luego se conocieran como neoliberalismo (emanado de los académicos neo-conservadores americanos cuyo exponente más influyente fuera Milton Friedman).⁷ Ésta fue la primera prueba de laboratorio (la segunda, comenzada meses después fue la de Chile también en un contexto de autoritarismo político) para una propuesta liberalizadora que venía esperando su momento desde la mitad de los 40, y que nuestra tesis buscará distinguir de lo que fueron luego (fines de los 80 y 90) los preceptos del CW. Con esta propuesta, hay un cambio importante en los pautas sobre el desarrollo que se habían manejado anteriormente, la preocupación fundamental fue ahora la mejor gestión en términos de eficiencia económica orientada a la libre competencia.

⁷ No es ocioso resaltar una diferencia de traducción que apunta Joseph Ramos (1986, p. 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 para el enfoque de los organismos multilaterales que después sería tomado por el Plan Nacional de Desarrollo, mismas 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 que daban los organismos multilaterales de crédito al mal desempeño económico se basaba en las distorsiones generadas por las políticas económicas. En especial, el problema que significó para el sector exportador la modificación de los precios intersectoriales que la protección estatal provocó, mismo que se constituye en una traba para que mercado se desempeñe como asignador por excelencia de los recursos productivos. Para el enfoque sostenido por los organismos multilaterales los sectores protegidos mantuvieron precios ficticios que implicó descenso también 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 grupos sociales urbanos defendieron fuertemente el modelo proteccionista, afectando así los sectores competitivos según los análisis de los organismos multilaterales que se tomarían como referencia para el Plan Nacional de Desarrollo. En dicho sentido, la salida que se planteaba implicaba una reestructuración de los roles del mercado externo e interno.

b) La dinámica inflacionaria

Para el enfoque del Plan Nacional de Desarrollo y de los organismos multilaterales de crédito los denominados “factores autónomos de la inflación son el crédito de la banca oficial y las políticas de salarios” (Rocca, 1997, p.82). La disciplina fiscal pasa a ser fundamental para esta concepción dado que los déficit fiscales generan 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 (medida en términos de productividad) resulta un factor inflacionario.

Esta concepción propuesta por los organismos multilaterales responsabiliza a la inflación por el bajo crecimiento económico. El alza de los precios, en cuanto factor que distorsiona el cálculo económico y a partir de su influencia en la tasa de interés, afecta también a la producción. Los salarios deben acompañar la dinámica de la productividad del trabajo, si es posible por debajo sostiene este enfoque, para así convertirse en un incentivo extra a la inversión. Por su parte, se afirmaba que el manejo cambiario debe ser dependiente de los otros precios de la economía.

c) *La estrategia de política económica*

Las políticas económicas que impulsaban los organismos multilaterales estuvieron dirigidas a sustituir las decisiones burocráticas del Estado por el accionar del “libre mercado”, en el entendido que ello llevaría a una mayor eficiencia de las decisiones económicas.

Según esta concepción el control inflacionario es fundamental para el crecimiento económico, y el mismo debe asentarse en el equilibrio fiscal, la reducción de la actividad económica directa del Estado y una evolución salarial retrasada respecto a la productividad. Para esto el Plan Nacional de Desarrollo 1974-77 que tomó dicha propuestas siguió estrategias diversas, desde la menos radicales como promover el retiro del Estado de las negociaciones colectivas entre obreros y patrones, o las que lisa y llanamente alentaban la represión de los sindicatos. Ambas estaban dirigidas a permitir la caída del poder de regateo de los obreros, una basada en el poder de mercado y la distancia entre la libertad formal y real de las dos puntas de la negociación; y la otra, que empleaba la coacción extraeconómica para lograr el debilitamiento de la clase obrera organizada.

Los organismos multilaterales plantearon 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 nueva inversión) y la neutralidad monetaria como marco de lo anterior.

Ya desde fines de los sesenta, puntualmente 1967, se impulsan los “modelos de estabilización” cuya prioridad estuvo en abatir la inflación, que luego se convertirán en los “modelos de ajuste estructural” y que vendrían 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”, no obstante, su aplicación fue más pragmática y el discurso se distancia de su aplicación real.

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, P.67);
- 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, 1984);
- c) una reestructuración financiera que permitiera la libre movilidad de capitales en el país, y que se constituyera en la base de la relación con el exterior. El modelo de acumulación jerarquiza 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 en los 70, 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. El país llegó así a lo que popularmente se denomina la era neoliberal. Con dicha propuesta se le dice adiós a los “modelos populistas redistributivos” generando un cambio en la correlación de fuerzas de la sociedad toda.

4.2 Las referencias sobre el desempeño 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 no han tenido un desempeño alentador. Uruguay presenta los peores valores respecto al producto real por habitante si tomamos

el largo plazo 1877-1979. En la segunda mitad del siglo XX —y a excepción de Haití—, ningún país latinoamericano tuvo un desempeño más dramático de estancamiento que Uruguay (Ramos, 1986, p. 36).

Para los períodos 1878-1928 y el correspondiente 1928-1994 el país presenta cambios estructurales. Bértola (1997, p.16) identifica al período 1913-1928 como “un momento de desaceleración del crecimiento y la antesala de la crisis general del modelo de desarrollo vigente...”. Bucheli (1984, p.1) a su vez, apunta al período 1914-1928 como el que podría señalarse 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, p.16), ya que es en 1914 donde aparece un decreto de inconvertibilidad y el mismo abandono del patrón oro, sirva 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, pp.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 resaltan tres fases: hasta 1928, de 1928 a 1973 y la etapa posterior. Sin embargo, esto no parece corresponderse con las series largas del proceso económico uruguayo. Esta interpretación se basa en un análisis de la política imperante y no en un estudio de las series y, se 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, p.17).

Tabla 4.2 DINÁMICA ECONÓMICA DE LARGO PLAZO					
Argentina, Brasil y Uruguay 1877-1981					
(PBI Real per Cápita)*					
	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, p. 16). *Tasas de crecimiento acumulativas promediales entre los años de máxima de los períodos 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 (más de un siglo) se observa que la economía apenas pasa la barrera del 1% en el crecimiento real *per cápita*. El crecimiento más dinámico se sitúa 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 loterías⁸ y otra más pequeña”, 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 & 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 en tales productos en aquellos países de mayores ingresos con una oferta importante en los sudamericanos (Argentina y Uruguay son ejemplos muy claros). La diferencia entre estos dos países, Argentina y Uruguay, se dio en los 60 cuando el mayor de ellos pudo capitalizar el auge en una diversificación industrial que potenció las exportaciones manufactureras en algunos rubros (Katz & Kossacof, 1989, pp.45-46).

Ocupa a nuestro trabajo una dimensión de mediano plazo que refiere al período de estancamiento que se inicia en la segunda mitad de siglo y que se pretende caracterizar.

⁸ La palabra lotería hace referencia a un “juego de azar”.

4.3 La polémica actual sobre el desarrollo en Uruguay

Uruguay basa su integración económica internacional en un patrón de acumulación primario-exportador. En la década de 1930 se da un relativo auge de un proceso de “industrialización” para el consumo doméstico. No obstante, no debemos confundir dicha industrialización, que en la terminología de CEPAL (1980) se ha popularizado como modelo ‘ISI’ con un patrón de acumulación secundario-exportador como el que tuvo lugar en Asia (Palazuelos, et al., 1990).

Sostendremos en esta tesis que el modelo ISI se articula sobre las bases del mismo patrón de acumulación primario-exportador.⁹ Es posible acordar que dicho modelo, que puso el acento en el desarrollo de la economía interna, buscó 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 obstante, esa industrialización fue incompleta y no sirvió a los efectos deseados (Fajnzylber, 1980; Rodríguez, 2001). El debate sobre la “industrialización trunca” fue importante a fines de los 60 y principios de los 70 e interpelaba la forma y las erogaciones que el Estado había dispuesto para tales fines y cuya cadena terminó siendo inconclusa y retrotrayendo el peso de las exportaciones en el producto (Fajnzylber, 1983, pp.118-214; Tavares, 1969, p.158-179).

Fajnzylber (1983, pp.143-146) acuñó los términos de protección “frívola” y protección para “el aprendizaje”. La primera, hacía referencia a la experiencia frustrada de AL, mientras que la segunda, a los casos exitosos de las experiencias del Sudeste Asiático. Tómese en cuenta que en los 60, las erogaciones japonesas en industrias protegidas eran igualmente criticadas en el entendido que dichos sectores no serían competitivos (Ministro de Industria nipón citado por OCDE, 1972; Singh, 1979; Fajnzylber, 1983, p.144). Las experiencias latinoamericanas mantuvieron una protección que resguardó cierta ineficiencia y no constituyó un avance para el cambio técnico, contrastando con el caso de Japón o Corea. Jomo (2004) caracteriza la intervención estatal en el sudeste de Asia con la sigla EPconEP (*Effective Protection converge to*

⁹ Subsiste una controversia al respecto de esta popular caracterización de “país de las vacas gordas”. Melazzi (2003, p. 12) ha argumentado que en realidad el período conocido así tiene poco que ver con el esplendor de la ganadería extensiva, muy por el contrario, fueron los años de desarrollo industrial a la luz de políticas de Estado y de crecimiento del empleo y los salarios. No obstante, otros argumentos cuestionan la idea de hablar del “Uruguay industrial”, si bien se protegió una industria doméstica incipiente que tenía como presupuesto salarios que permitieran trasmutarse en consumo, los grupos tradicionales del agro y el capital extranjero primaron en la articulación de las alianzas sociales (Lichtenstejn, 1982).

Export Promotion)¹⁰ y muestra cómo la protección exigía determinados niveles de productividad y un plan a mediano plazo instrumentado para aumentar las exportaciones de mayor valor agregado. Así se generaron e integraron nuevos sectores económicos, se posibilitaron eslabonamientos sinérgicos que terminaron ampliando el proceso de acumulación, tanto en la esfera doméstica (mercado interno) como en la participación del país en el comercio internacional. El caso de Corea del Sur es uno de los más recientes y también muy referenciados en la bibliografía económica contemporánea ya que combina una batería de políticas industriales y comerciales bajo el resguardo financiero del Estado (Chang, 1994, 2001, 2004, pp.107-124; Delgado & Invernizzi, 2003).

No se dispone de una periodización detallada que de cuenta convincentemente de los períodos que tuvieron lugar en el último medio siglo de la economía uruguaya. Existe, sin embargo, un consenso arraigado —que también aceptamos— en que el modelo ISI basado en los excedentes agrarios, entra en una larga agonía a partir del año 1955.

Melazzi (2003, pp. 5-6) señala el nacimiento de una “nueva política económica” a partir de 1959. El autor identifica “la ley de Reforma Cambiaria y Monetaria”, impulsada por el Partido Nacional (Conservador), como el punto de inflexión que terminaría con lo que Real de Azúa llamara la “sociedad amortiguadora”.¹¹ 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, p. 5).

Es posible acordar con Melazzi de que es a fines de los 50 (segunda mitad se podría decir) que comienza un largo período que nosotros identificamos como estancamiento práctico y que corroe las bases del viejo Estado de Bienestar que cobijó esa sociedad más igualitaria que existía. No obstante, afirmamos que los cambios en la política económica que se referencia no terminan generando una forma económica diferente a la anterior, y tampoco logra articular cambios en la inserción internacional, en el papel del Estado y en la financiación del desarrollo.¹² No será hasta la síntesis autoritaria que tiene lugar en los 70 que es posible identificar cambios en dichos

¹⁰ La traducción más ajustada de la sigla EPconEP parece ser muy elocuente: “Protección Efectiva Convergente con la Promoción de las Exportaciones”.

¹¹ 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.

¹² A pesar que los acuerdos internacionales pudieran indicar lo contrario, la inserción internacional sigue siendo básicamente la misma, el ahorro interno siguió explicando básicamente las inversiones, y, el Estado comienza a transformarse con fuertes luchas en su interior pero que no cambiarían su característica hasta entrados los 70.

respectos. Coincidimos también con Melazzi en que algunas políticas siguen estando presentes, caso de la liberalización financiera que se potenciaría en distintos períodos (fines de los 50, también de los 70 y en los 90), pero sostenemos que no se configura una fase económica nueva en este período.

Arce *et al.*(1989, pp. 35-53) sostienen que la historia económica uruguaya del siglo XX se divide en dos grandes patrones de acumulación, uno “Cuasi-Nacional” que tiene lugar entre “1903-1958” y otro “Transnacional” posterior (desde 1959 en adelante). Para ello ponen en el centro la propiedad de los medios de producción y el destino de la producción, las relaciones internacionales, el sistema financiero, las políticas económicas y el papel de las empresas públicas. No obstante, los mismos autores en trabajo posterior hablan de un nuevo patrón de acumulación dominante 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, *et al.*, 1992, pp. 37-38).

Respecto a la primera propuesta (Arce, et al. 1989), puntualizamos que el carácter “nacional” o “transnacional” del control de los medios de producción, o bien de las fuentes de financiamiento, no resultan dos momentos susceptibles de separarse en forma estática. Efectivamente hay una tendencia en las políticas gubernamentales a ser proclives a las alianzas con el capital foráneo, sin embargo, en momentos de crisis el capital estatal concentra nuevamente los principales activos (llámense bancos o empresas).

En cuanto a la segunda caracterización (Arce, et al. 1992), argumentamos (Cap.6) que la forma económica que se instaura a partir de “1973” no conforma un nuevo ‘patrón de acumulación’. A lo sumo, es posible identificar un intento de transitar hacia un patrón de acumulación cuyo componente de exportación tuviera cierta industrialización, pero esto se hace bajo el control estatal y con fuerte inversión pública, y además, se buscará probar que dicho intento tendrá su irrecuperable frustración con la crisis de deuda de 1982.

Otros trabajos señalan una ruptura antes de 1973, específicamente en el período 68-72 donde aparecen esbozadas algunas políticas que luego tendrán continuidad (en especial las que alientan la caída de los salarios reales). Esta etapa se corresponde con el gobierno del presidente

Jorge Pacheco Areco¹³ y con un crecimiento del autoritarismo político, mismo que se indica como preámbulo para el gobierno dictatorial (Olesker, 1999).¹⁴

Olesker (2001, pp. 28-38; 2003), a su vez, define el modelo económico que domina en el país con la sigla LACE (Liberal, Aperturista, Concentrador y Excluyente) y resalta lo que sería la continuidad de este modelo, más allá de fases diferentes, desde 1968 a la actualidad. Es posible atender la clasificación de Olesker a nivel del modelo económico y sus consecuencias sociales, es cierto que en términos acumulativos la liberalización se va potenciando y el aumento de los niveles de concentración del ingreso y la exclusión social son un dato de la realidad. Sin embargo, el interés de este trabajo es distinguir períodos más que resaltar las uniformidades, para lo que resulta interesante ver cómo los distintos modelos de liberalización operan sobre bases sociales distintas.

Se intentará mostrar que la primera “liberalización” de 1968 no implicó muchos cambios e incluso los planes de ajuste estructural tampoco obtienen logros a resaltar en la contención inflacionaria. Sí es posible identificar una política sistemáticamente adversa para con los trabajadores, pero atendiendo al poder de compra de los salarios es recién a partir de los 70 cuando la caída en términos reales es más contundente.

Ramos (1986, p.7) ha definido al período 1974-83 como neoliberal “puro”.¹⁵ Detalla 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. Este autor muestra en términos comparativos la aplicación de un modelo monetarista de balanza de pagos en las experiencias militares de Chile, Argentina y Uruguay.

Es posible acordar con Ramos en lo que refiere al pragmatismo con que este modelo fue tomado por las autoridades económicas uruguayas, pero el interés es reflexionar también en los

¹³ El Sr. Jorge Pacheco Areco fue electo vicepresidente de la República 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.

¹⁴ El parlamento, en este período, da el primer paso hacia el autoritarismo y avasallamiento de las instituciones democráticas altamente arraigadas en el país al implementar las “medidas prontas de seguridad”. Es éste “un instituto previsto constitucionalmente, de tipo extraordinario, que supone limitaciones a libertades y derechos por un tiempo determinado” (Bottinelli, 2002). Por él se asumía un estado de crisis política (o “guerra interna” como se decía) y se daba 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. He aquí el preámbulo que generó las condiciones para la destrucción del entramado social que sostenía el viejo Estado de Bienestar de las épocas de euforia económica.

¹⁵ El trabajo de Ramos (1986) tiene como objeto un intento comparativo con las otras dos experiencias económicas que tienen lugar también durante períodos dictatoriales, Chile (1973) y Argentina (1976).

otros determinantes de una modalidad de desarrollo que se define diferente a la anterior. También se afirma con el autor, que dicho modelo caduca con la crisis de deuda de 1982, lejos de lo que viene siendo las aseveraciones dominantes en la bibliografía crítica uruguaya.

Viera (2004, pp.172-179) efectúa una periodización pero sólo atendiendo al criterio de la inserción financiera del país. Presenta un primer período que va desde los sesenta hasta 1978 con grandes problemas de financiamiento. Observa que: “El crédito externo era escaso y el ahorro interno encontraba más vías para fugarse que para canalizarse internamente” (Viera, 2004, p.172). La segunda etapa, desde 1978 hasta 1982 se caracteriza por un flujo positivo de capitales dada la liberalización que se venía procesando desde 1974.¹⁶ La tercera, la sitúa entre 1983-1989, será dominada por un problema de confianza en los agentes económicos por el quiebre de 1982 y sin crédito internacional, salvo los que venían de los organismos multilaterales.¹⁷ El cuarto, va desde 1989 a 2002, donde “la apertura financiera ya no es una opción de política... [y se convirtió en]... una exigencia de los centros financieros internacionales, a la que terminan allanándose los países emergentes” (Viera, 2004, p.176).¹⁸ El quinto y último período lo tilda después de la crisis de 2002 donde el FMI asume el rol del crédito privado.¹⁹

Es posible acordar con el autor en las fases que propone para explicar el financiamiento, si bien el interés de este trabajo es entender también los vínculos que se articulan entre ese financiamiento, la inserción internacional y el Estado para dar cuenta de los estilos de desarrollo en la historia reciente del país.

Existen otros trabajos que, desde la óptica neoclásica, buscan adentrarse en los determinantes del crecimiento económico para entender el largo proceso de estancamiento. Los mismos no aplican para el enfoque integral que intentamos aquí y tampoco se plantean una

¹⁶ No obstante, se utilizó el superávit para bajar el nivel inflacionario mediante un modelo de atraso cambiario que llevó al país a la crisis de deuda, si bien permitió algunas inversiones en bienes de capital privado y un auge de la inversión pública.

¹⁷ Fue un período de “transición” (Failache, et al. 2003) y en que se procesó la recuperación de la democracia política, pero donde no aplica ningún proyecto político coherente ni siquiera políticas económicas con cierta estabilidad.

¹⁸ Aquí se volvió nuevamente a la “fantasía macroeconómica” (Lavagna, 2003), gran entrada de capitales, aumento del consumo, dolarización de la economía, un modelo de atraso cambiario como forma de frenar la inflación y, otra vez, crisis de deuda. Ahora con gran desempleo y exclusión social.

¹⁹ Esta es la época que aún no se define totalmente, si bien el país no cayó “técnicamente” en *default*, su situación después de 2002 fue (es) extremadamente difícil, maniatado por el peso de los vencimientos de deuda (plazos cortos y tasas de interés en aumento) y sin posibilidades de ampliar sus líneas de crédito, su política económica atada a la ‘Condicionabilidad Estructural’ del FMI, fuerte dolarización de la economía, gran restricción del gasto y caída de los salarios reales (básicamente del sector público) dependerá en este contexto de una coyuntura internacional beneficiosa.

periodización. Sin embargo, exponen el largo período de letargo y, no necesariamente contradictorio con nuestro enfoque, apuntan la aportación más decisiva de la productividad total de los factores y un repunte de la productividad del capital en los años de fuerte inversión pública en el gobierno de facto (Bucacos, 2001; Noya, 2002; De Brun, 1999). Otros trabajos que se concentran en la descripción de las políticas económicas teniendo en cuenta solamente el horizonte de los períodos de gobierno han sido deliberadamente dejados fuera del análisis.

Los puntos de vista más históricos que caracterizan los ciclos de la economía uruguaya nos sirvieron de contexto, en especial, para entender las relaciones con las economías regionales (Bértola, 1997). Domingo y Bittencourt (2002) presentan un panorama de algunos cambios estructurales que se dieron en la economía uruguaya (e.g. la inversión extranjera directa); mientras que Bittencourt (2003) aporta una prospectiva de la misma hacia el 2020-24 que se discute al final de la tesis.

Capítulo 5. Los orígenes de la crisis y la desarticulación de la fase de “sustitución de importaciones” (1955-1974)

Uruguay entró en crisis hacia la mitad de los 50. En este período se manifestó la inoperancia del patrón de acumulación primario-exportador y el modelo de sustitución de importaciones que lo acompañó. Fue una época de debates y agitación social, reformas constitucionales y cambios institucionales.

La crisis debe explicarse por los fenómenos estructurales que representaban una traba a la expansión de la producción agrícola ganadera, en especial la estructura de la tenencia de la tierra y las condiciones de inversión. La competencia externa de nuevos productores de similares de origen cárnico, cuero y lanas —que eran la principal oferta externa— estrechan las ganancias del sector exportador. Con ello, el Estado de Bienestar comienza a quedarse sin los flujos de financiamiento acostumbrados. Por su parte, los distintos grupos presionan con miras a mejorar su participación en la distribución del producto.

5.1 La visión del desarrollo

La idea desarrollista, que implicaba reproducir las condiciones del mundo desarrollado se imponía como guía de acción. En especial, la búsqueda por expandir el proceso de acumulación de capital y el consumo a toda la economía que, se esperaba, llevarían a la integración social. El desarrollo industrial, siguiendo la propuesta cepalina, traería condiciones para cerrar la brecha de ingresos existente con el mundo desarrollado. La hipótesis fundamental en que se asentaba lo anterior, devenía del concepto “relaciones de términos del intercambio” que los países periféricos llevaban adelante con sus homólogos centrales. Los países centrales exportaban a la periferia bienes industrializados cuya dinámica histórica de precios era superior a la de los bienes primarios exportados por éstos. Por lo tanto, buena parte del excedente generado en la periferia

era absorbido por el centro por la vía de la relación adversa de los precios de los productos comercializados.¹

Dado el rezago con que el mundo periférico llevaba adelante el proceso de industrialización, existía una insuficiente acumulación de capital y un contingente importante de fuerza de trabajo tratándose de incorporar a los mercados (de trabajo y consumo). Las economías tenían gran dificultad para incorporar a dicha fuerza de trabajo en los sectores dinámicos, por lo que gran parte de esa oferta de trabajo o quedaba fuera de los mercados (en otras formas productivas no capitalista) o se incorporaba en sectores de baja productividad y magros salarios. Se deduce de aquí “la necesidad ineludible de la industrialización” (Prebisch, 1981, p. 198).

En contrapartida, cuando se dan aumentos de productividad en los sectores de bienes primarios exportables sucede una caída de los precios de exportación. Por lo tanto, el cambio técnico en estos países, no necesariamente redundaba en una mejora de la diversificación productiva o una redistribución del ingreso hacia las capas trabajadoras. No obstante, el mismo Prebisch (1981) había mostrado que una contra-tendencia a este deterioro de los términos de intercambio podría darse al limitar el acceso a las tierras productivas. Así el cambio técnico quedaría en los sectores primarios, pero como apunta el autor, de una forma por demás regresiva como renta del suelo, sin permitir el aumento salarial y con ello la mejoría del nivel de vida en vastas poblaciones rurales.

Este límite en el acceso a la tierra implica un límite a la innovación, porque gran parte de los ingresos viene bajo la forma de renta del suelo y no de beneficios capitalistas (que implican una inversión intensiva en capital para su mejor usufructo). De aquí que el productor no se vea exigido por revolucionar el proceso productivo y presione por mantener las mismas ventajas comparativas, que en estas condiciones son políticas cambiarias competitivas y/o caída de los costos salariales (i.e. devaluación monetaria).

Este es el caso uruguayo, aquí el deterioro de los términos de intercambio estaba limitado en buena parte por la ocupación casi plena de las tierras ganadero-productivas (límite al acceso) y por la cuota que el Estado sustraía de dicho excedente para la protección de la incipiente industria de sustitución.

¹ La estructura productiva de los centros permitía distribuir mejor los frutos del progreso técnico. Por una parte, la diversificación sectorial y la dinámica del proceso de acumulación de capital llevaba a absorber la demanda de empleo. Por otra, la fuerza de trabajo organizada con su actitud combativa paliaba los aumentos de la productividad quedándose con buena parte de estos avances (Prebisch, 1981, Rodríguez, 2001).

Como indicaba la teoría cepalina, para el proceso de industrialización era fundamental la planeación económica y la protección efectiva a las industrias nacientes. El Estado era el gran gestor de este proceso, tanto desde el punto de vista de la inversión en infraestructura y el acceso al crédito, como en la defensa de una distribución de los ingresos que permitiera la realización de la producción de sustitución. En algún momento incluso el Estado, se constituye en empleador fundamental de buena parte de la fuerza de trabajo redundante. Dicho esquema fue alentador en momentos de auge del excedente ganadero, mismo que permitía, sin grandes problemas, una relación de intercambio favorable y una redistribución progresiva por parte del Estado. No obstante, ante caídas de la demanda mundial o bien la entrada de nuevos competidores en el mercado, generó contradicciones fuertes entre los exportadores y el Estado. Esas mismas contradicciones derivaron en la caída de la protección efectiva a la industria y, a su vez, desató procesos de redistribución regresiva de los ingresos para buena parte de la población (con el mecanismo inflacionario).

5.2 El estancamiento inicial 1955-1974 y su contexto

El PBI tuvo durante el período 1955-74 una dinámica muy deprimida, su crecimiento se ubicó en 0.86% promedio anual. La propensión a invertir de la economía uruguaya no se caracteriza por sus altos niveles, sin embargo, a partir de 1955 ésta comienza a desinflarse hasta pisos por demás bajos. Efectivamente, la inversión fue en decadencia a lo largo del período, lo que explica la depresión económica. El coeficiente de inversión a producto pasó del 17,8% en 1955 a 10,4% en 1974. La inversión en capital fijo se ubicó en 12,8% del producto en promedio para el período, cuando el conjunto de la inversión estuvo en el orden del 14%. Esto último implica que el grueso de la inversión (91% del total) se hizo en instalaciones, lo que podría deducirse que significó sólo el mantenimiento de la planta ya instalada. La desazón que campea en los actores económicos impidió el desarrollo de la nueva inversión.

Es indiscutible el año 1955 como punto de inflexión para indicar el inicio del estancamiento. En el quinquenio 1955-59 el crecimiento es negativo (-1% promedio anual), a pesar de que la balanza de pagos no acusará déficit hasta 1958. Aunque, después de la caída de las reservas del año 58 (véase Cap. 4, Graf. 4.1 y 4.2), y a paso seguido, se da 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 5.1 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 $i_k = \text{FBK}/\text{PBI}$	Inversión Bruta de Capital fijo a Producto $i_b = \text{FBKF}/\text{PBI}$	Tasa de Crecimiento del Producto en porcentaje $rg = 1 - (\text{año}_0/\text{año}_1)$
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%
<i>Fuente:</i> Elaboración propia en base a BCU, precios constantes de 1983.						

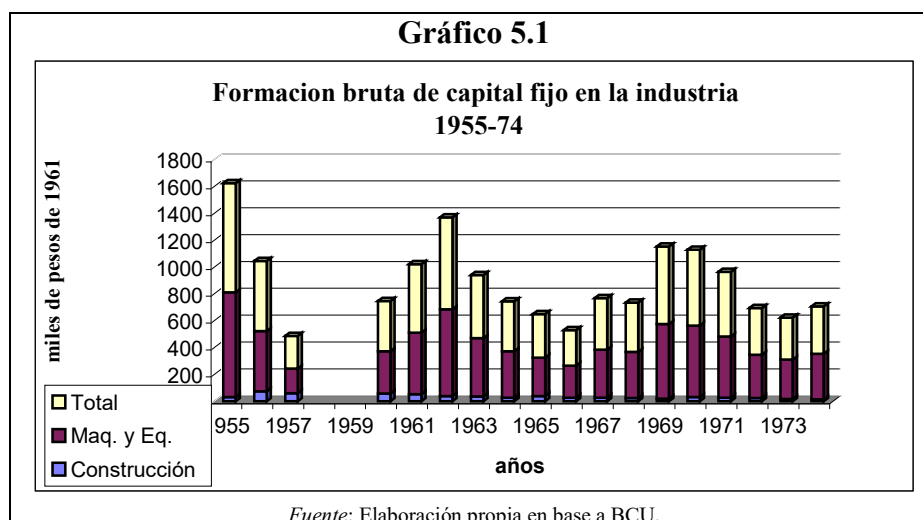
La participación de los distintos sectores de la economía en la dinámica del crecimiento para el período que va de 1950-74 es la siguiente: los no-comercializables (1,5% promedio anual) y los comercializables (1.9%), destacando en los primeros otros Servicios (4,8%) y los Servicios Básicos (1,2%), son 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 5.2 Tasa de crecimiento real 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, p. 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 dinámica de la industria manufacturera, a pesar de lo que viene siendo un período de estancamiento general de la economía, triplica el crecimiento promedio del producto en el período. Por su parte, la inversión fija en la misma industria tuvo gran volatilidad, ciclos de picos y declives 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. Esto muestra el carácter de la acumulación interna de la economía, con gran dinamismo de la industria protegida que permite, además, tener una importante influencia en otros sectores económicos como los servicios conexos. No obstante, buena parte de la inversión, máquinas y equipos, son bienes importados que mantendrán un balance de bienes deficitario en todo el período. A su vez, la poca dinámica agro-ganadera y de las exportaciones en el período llevaron a tipificar este modelo de anti-exportador.



5.2.1 *La industria y su auge*

La industria había sido el sector que abanderó el auge entre 1945-1955. Las industrias dinámicas² (maquinaria, electrotecnia, petróleo, mecánicas básicas y química), y las que el Instituto de Economía (1971) llamara “industria de protección necesaria”,³ 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, p. 172).

El mismo trabajo citado 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. Las industrias del papel, química, maquinaria y electrotecnia se beneficiaron de dichas condiciones.

² Las industrias definidas por el Instituto de Economía como dinámicas son aquellas que eran de por sí competitivas en las condiciones de mercado existentes.

³ Las industrias de “protección necesaria” eran aquellas que en dicho momento no eran sostenibles pero se definían estratégicas para la estructura de industrialización.

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, p. 172). Las industrias llamadas ‘dinámicas’ pasaron del 28 al 38% en el período, y las de ‘protección necesaria’ que representaban sólo el 9% pasaron al 20% del producto industrial.

Los servicios fueron de la mano de la industria de la transformación. 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 el final del período en la explicación de su depresión. El sector público, que fuera importante en la conducción 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 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 [jubilados] alcanzaban la cifra de 196.700 (IE, 1971, p. 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 medios y populares (que la misma cobijó en el manto del Estado) para fortalecer su hegemonía político-ideológica.

5.2.2 La ganadería extensiva

El mismo pacto de 1905 que diera 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 se basaron en el excedente ganadero y en el papel redistributivo que le cupo al Estado Benefactor. Esa competitividad externa, asentada en las necesidades del

consumo europeo y en la dinámica de la urbanización y proletarización hizo insuficiente la oferta internacional desde principio de siglo, no obstante, pasada la segunda mitad del mismo estas condiciones se trastocan. De aquí también el ocaso que comienza a divisarse en esa “industria sustitutiva” en la medida que menguan las ganancias del sector que financiaba a 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 competidores con costos de producción ventajosos en el mercado mundial y el estancamiento de la demanda internacional misma. Se aviva entonces la lucha por la distribución del excedente, cuestión que a su vez, repercute en los precios internos de la economía.

Las hipótesis dominantes sobre el estancamiento ganadero eran básicamente dos en la década del sesenta : a) la que señalaba 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.⁴

El mismo IE (1971) 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. Afirma también que la racionalidad empresarial es “estrictamente capitalista” contra lo que se señalaba comúnmente, y que la relación entre el “margen de rentabilidad” y los “factores de riesgo” es tal que hace inviable la inversión tecnológica. Es decir, los costos de inversión no se corresponden con la rentabilidad capitalista. Por último, se apunta 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, p. 128).

⁴ Esta explicación estaba en sintonía con las conceptualizaciones del subdesarrollo en base a la “mentalidad tradicional” de los actores económicos latinoamericanos.

5.2.3 El comercio externo y la economía interna

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

En este período se tiene la antítesis del anterior en cuanto al vínculo de la demanda interna la externa. Comienza una liberalización muy pausada 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 (5.4) las exportaciones presentan un relativo aumento sobre el fin del período, mientras en el mercado interno se estanca. Las importaciones, por su parte, tienen un crecimiento más lento que las exportaciones y recién en 1970 estarán por encima del nivel que mostraban a principio del período. Tanto el avance de las exportaciones, como el estancamiento de las importaciones está atado a la dinámica de los precios, es decir, no hay un cambio radical en la inserción internacional más allá que se eleve el grado de apertura sobre el fin del período.

Tabla 5.3 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%
<i>Fuente:</i> Elaboración propia en base a BCU.						

Como se ve en la tabla (5.5), el saldo externo en balanza comercial es negativo prácticamente a lo largo de todo el período (con la 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 análogo 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 para el balance de pagos..

Tabla 5.4 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%
<i>Fuente:</i> 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, se puede hablar de una economía relativamente cerrada, donde dos tercios de su actividad económica eran explicados 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 alentadas por un proceso inflacionario interno que analizaremos a continuación.

5.2.4 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. Las interpretaciones que compitieron por explicar lo que hasta entonces aparecía relativamente novedoso para el debate teórico-económico, el llamado *stagnacionismo*⁵ o estanflación (estancamiento con inflación).

En principio la interpretación del Fondo Monetario Internacional (FMI), el cuál con una preocupación de más corto plazo, ponía el acento 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.

El FMI identificaba tres tipos de factores 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.

Los elementos dependientes de la gestión estatal eran: el déficit fiscal y el manejo del tipo de cambio. De aquí, dos elementos correlacionados con lo que fuera la estrategia estatal del período ISI 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.

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 los

⁵ El término pertenece a Octavio Rodríguez (2001) y denota el período en que se conjuga el estancamiento económico con el proceso inflacionario.

déficit 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 presentamos la visión estructuralista de la inflación, que desarrollaría el Instituto de Economía.⁶ 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 básicas 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, p. 239).

Las causas que se señala de este proceso son: 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, p. 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.

⁶ La visión estructuralista desarrollada por el Instituto de Economía de la Universidad tiene clara herencia cepalina e influencia marxista.

Tabla 5.5 Principales precios de la economía y su evolución

Años	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. Además, 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 de 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 logaran,

hacia 1959, una modificación del régimen cambiario y una devaluación del peso.⁷ 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. Ocurre, 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, p. 238).⁸

5.2.5 La estabilización fondomonetarista y la persistencia de la inflación

Llegamos así al punto en que se exagera 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.

⁷ Ya en 1959 llegaba al gobierno, aunque con un sistema colegiado de coparticipación, el Partido Nacional (conservador) caracterizado por apoyar a la elite terrateniente-exportadora.

⁸ 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 A-2 Anexo 5).

Tabla 5.6 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
<i>Fuente:</i> Instituto de Economía 1971, p. 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 5.7 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
<i>Fuente:</i> Instituto de Economía en base a BCU y Dirección General de Estadísticas y Censos.			

Las causas del fracaso de este proceso de estabilización deben 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, p. 398).

Sin embargo, hubo algunos beneficiados en este proceso de ajuste de precios. El margen de beneficios⁹ tanto en la industria, en el comercio como en los servicios fue importante (Tabla 5.9). Afirmamos en esta tesis que opera aquí una coyuntura de poder que permite redistribuir los

⁹ El margen de beneficio refiere a la diferencia del producido de las ventas y los costos capitalistas totales (ie. impuestos directos, depreciación del capital, costos salariales, etc.). Como maneja el Instituto de Economía (1971), los costos salariales representaban un 50% de los costos capitalistas, de ahí el elemento más importante en la recuperación de los márgenes de beneficios.

beneficios desde un sector de la sociedad (los trabajadores) a otros (empresariales) pero que esto no implica un reordenamiento estructural diferente de la economía. Esto va de la mano con la ruptura de las sinergias sociales que se basaban en un Estado de Bienestar protector de las grandes mayorías nacionales.

Tabla 5.8 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).

Lo anterior reafirma la crítica que aquí se sostiene contra los que señalan al año 1968 como quiebre y comienzo del modelo económico que llaman neoliberal. Sólo se identifica 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 un total fracaso. Tampoco es ajustado hablar de una orientación estructural de la economía diferente a la anterior, o un nuevo

patrón de acumulación, ya sea por cambios de inserción internacional o bien por reacomodos cualitativos de las características productivas del país.¹⁰

Ahora bien, si el énfasis se traslada a las variables políticas, se puede identificar un fuerte autoritarismo político por parte del gobierno con el objetivo de disciplinar algunos grupos sociales que, desde la lectura oficial, estaban pesando desmedidamente en la evolución de los precios internos. Las alianzas sociales constituidas para sostener el autoritarismo político serán suficientes (aunque con el auxilio de la violencia estatal) para debilitar los sectores que habían representado el pacto de dominación del viejo Estado que sostuvo el modelo ISI.

La caída salarial y los indicadores de apertura por sí solos no justifican hablar de un nuevo patrón de acumulación o neoliberalismo, ni para afirmar continuidades del período iniciado en 1968 o bien con los posteriores como lo afirma varios autores (Rocca, 1997, Arce, et al., 1992 y Olesker, 2001). Nosotros sostendremos que no existe una ruptura clara con el pasado y menos tales continuidades con el futuro. Por un lado, en cada uno de los planes de estabilización y ajustes estructurales cayeron los salarios porque era ésta la lógica para interrumpir la inflación. Por otro lado, el grado de apertura tendrá una tendencia al alza en todo el período analizado.¹¹ La inserción internacional sigue siendo básicamente el sector primario exportador, el ahorro interno explica mayoritariamente 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.

5.5 Reflexiones finales

Se expuso hasta aquí una somera caracterización de un largo período que se le conoce como estancamiento e inflación. 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 la fase ISI

¹⁰ Los autores que plantean un nuevo patrón dominante ponen énfasis en la propiedad del patrimonio productivo, la apertura del financiera (por ley) y las facilidades para la inversión extranjera (ver Capítulo 4, apartado 4.3). A pesar de los cambios de política, leyes y prerrogativas no cambiaron la inserción internacional, el financiamiento siguió siendo básicamente nacional y el Estado (si bien bajo más presiones) siguió regulando la economía (incluso los principales precios, salarios y consumo).

¹¹ Tal vez es posible afirmar que existe un cambio en la fuente que explica la ganancia de los sectores exportadores, pasándose de un período en que la renta internacional del suelo daba cuenta de buena parte de dicha ganancia a otras rentas monopólicas (conocimiento, cambios genéticos) o bien a la ganancia típicamente capitalista proveniente de la explotación del trabajo.

del patrón de acumulación primario-exportador. Este estilo particular de crecimiento, basado en un Estado distribuidor del ingreso y protector de la industria nacional, no logra tener la misma suerte que otros países en la época de euforia que se ha llamado 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, estabilidad política e indicadores sociales muy adelantados (salud, educación, seguridad social).

A mitad de los cincuenta este modelo comienza a cambiar debido a la coyuntura competitiva internacional y a sus propias fuerzas endógenas que cuestionan la viabilidad dinámica del sistema económico. Cobra aquí importancia una serie de intentos de diagnóstico, como también de debate social, para buscar una salida a la crisis de crecimiento que, ya en los sesenta, se le suma con más intensidad la inestabilidad de precios.¹²

Hacia fines de los sesenta (concretamente a partir de 1967) se aviva el conflicto social y crece el autoritarismo político desde el mismo gobierno. Se llevan a cabo cambios drásticos en la política económica y se tensa la relación entre los agentes económicos antes protegidos y el Estado. Los sectores agrario exportadores presionan al gobierno cuestionando la influencia desmedida de los trabajadores en la esfera estatal (en especial la burocracia pública), comenzándose así con políticas cuyas miras eran bajar los costos de producción mediante la caída de los salarios reales.

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 también tomaba otra cuota parte del excedente ganadero que permitía alentar la industria sustitutiva, el desarrollo urbano y el manteniendo de una fuerza de trabajo en condiciones de calificación 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

¹² Léase que, tanto el debate económico como político, tiene que ver con el entonces alto nivel de politización y conciencia democrática de la participación ciudadana.

arremeter contra el poder político. En pocas palabras, operaba lo que el mismo Cardoso y Faletto ([1969]1974) 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. Comienza aquí un largo período donde los trabajadores ven debilitadas sus organizaciones y su participación en el producto comienza a menguar, situación que hasta hoy persiste.

Capítulo 6. El “ensayo monetarista” y la reestructuración exportadora frustrada, 1974-1983

En este capítulo analizamos el “ensayo monetarista” con que el Estado busca articular una nueva inserción internacional. Dicha inserción aspiraba a convertir la base exportadora de carácter primario en nuevos productos con cierta industrialización y que tiene lugar en el período de ruptura institucional que se conoce como cívico-militar.

A diferencia de lo que sostienen la mayoría de los analistas de este período de la historia económica uruguaya que resalta una continuidad del proceso económico posterior a 1973, nosotros argumentamos que se dan rupturas posteriores a la crisis de deuda (1982) y luego de recuperada la democracia formal (1985). Es decir, más allá de identidades en algunas políticas económicas, nosotros apuntamos que este “ensayo monetarista” no se “profundiza”, ni se “articula” en la etapa posterior, sino que se transforma en una modalidad diferente de desarrollo.

Primero, vinculamos los cambios en la teoría y la praxis del desarrollo respecto a lo que fuera la fase de industrialización sustitutiva precedente. Luego, apuntamos el contexto en que opera este modelo particular y cuáles eran los problemas estructurales que venía a resolver. Para ello abundamos en los principales indicadores económicos, tanto en su nivel como en la dinámica. Por último, resaltamos cuáles han sido los cambios cardinales que operaron en la economía, como también sus efectos en la estructura social para fundamentar la particularidad del análisis propuesto.

6.1 El enfoque monetarista de balanza de pagos y la reestructuración exportadora

El contexto socio-histórico está signado por los indicadores económicos que se puntualizaron en el capítulo anterior, en especial el débil crecimiento combinado con el proceso inflacionario que resultó uno de los más dinámicos de América Latina para el período 1950-74. A pesar de los intentos de estabilización que se sucedieron desde 1967, sus restricciones internas a los precios y el fuerte ajuste de la demanda doméstica (con base en 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 importante cuestionamiento al Estado y a la clase política en general —, esta última, en cuanto mediadora entre los diversos intereses—. Fuertes movilizaciones de los grupos populares y la operación de grupos radicales que reivindicaban la lucha armada como forma de presión son parte de este conflicto, mismo que termina en un quiebre institucional que permite el ascenso al gobierno de las Fuerzas Armadas (FFAA) en junio de 1973.¹ En el caso uruguayo, valga apuntar, las FFAA no tienen una extracción de clase (como puede ser en otros países, i.e. Argentina)², lo que indica que no existe un proyecto político del estamento militar como tal (Mayo, 2001). La propuesta es sustentada por grupos de la gran propiedad agraria vinculados al sector externo e industriales que buscaban apoyos también para una reconversión hacia el mercado exterior, y su enfrentamiento era con el estamento burocrático del Estado —lo que podíamos llamar la “clase política” profesional—, que no permitía bajar los costos productivos (esencialmente los salarios) y participaba fuertemente del excedente agrario (Invernizzi, 1990).³ De aquí que el modelo llevado adelante en Uruguay fuera menos “puro” y más “pragmático” que su versión chilena (Ramos, 1986, p. 36).

El diagnóstico que justificaba las políticas monetaristas hacía hincapié en la gestión estatal ineficiente de los recursos para explicar el estancamiento. Según el mismo, dicha gestión se basaba más en la distribución que en la eficiencia productiva y, el uso excesivo de la regulación administrativa, suplía 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. Se afrontaban las presiones inflacionarias mediante los controles generalizados de precios, como pudo verse en

¹ 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.

² En el caso de la sociedad argentina se vinculaba una correlación muy estrecha entre los mandos militares y la oligarquía agraria que buscaba una reacción en el período dictatorial, correlación que se explicaba por la extracción de clase de los mandos del ejército que eran descendientes directos de la vieja oligarquía agraria al igual que buena parte del clero.

³ El gran peso del “costo del Estado” (que vimos en el apartado anterior) derivado del apoyo a los grupos vinculados a la industrialización sustitutiva y al mercado interno que, como contrapartida, exigía niveles altos de demanda solvente (o efectiva) expresada en salarios todavía fuertes en el contexto regional y que fortalecía el poder de regateo de la clase obrera, eran los grandes enemigos del sector primario-exportador y que propiciaban la ruptura institucional.

el capítulo precedente (Banco Mundial, 1982; Macadar, 1982, 1986; De Melo, et al. 1985; Ramos, 1986; Noya, 1986; Berretta, 1987, 1989).

6.1.1 *Los indicadores básicos del período 1974-1983*

El producto no mostró gran dinámica si consideramos el promedio de los diez años, 1,45% anual. La aceleración del crecimiento tuvo lugar entre 1978-80 y, 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 6.1 Indicadores de Producto e Inversión 1974-1983

Años	Producto Interno Bruto	Inversión Bruta de Capital	Inversión Bruta de Capital Fijo	Inversión Bruta de Capital a Producto $ik=FBK/PIB$	Inversión Bruta de Capital fijo a Producto $ib=FBKf/PIB$	Tasa de Crecimiento del Producto en porcentaje $rg=1-(año0/año1)$
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 con base en BCU, precios constantes de 1983.

Ramos (1986), subdivide el período considerado en tres fases, siguiendo criterios que ponen en el centro a la política económica implementada y su evaluación. La primera, entre 1974-1978, se 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, se identifica por el cambio de la política cambiaria que tomó la pauta de

paridad móvil (preanunciada) y se afianzó el enfoque monetario de balanza de pagos. De todos modos, la inflación sigue siendo el foco principal de atención y la expansión productiva se basó aquí en la entrada de capitales. Por último, la tercera fase se ubica entre 1981 y 1983, y tuvo como distintivo un fuerte atraso cambiario y un déficit comercial derivado, crisis financiera interna y crisis de pago externa, alentando así una nueva recesión. Es aquí donde el autor le extiende acta de defunción al modelo que el llamó “neoliberal”.

En 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 el alza la suba de los precios del petróleo le significó 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 instrumentó un cambio en la orientación económica que tuvo 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 buscó históricamente desarrollar una vocación exportadora, el peso del producto orientado al mercado externo (como reza 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 17.5% 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 comúnmente neoliberal, en el entendido de la separación del Estado de las actividades 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/o por el impulso directo de aquellas exportaciones no tradicionales que necesitaban de cierta protección.

El financiamiento de la inversión tuvo dos momentos básicos. El primero, entre 1975 y 1980 donde creció el coeficiente inversión a producto basado en fondos del ahorro interno, y posteriormente un segundo, donde fue cayendo su dinámica 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 después a los guarismos medios del período (Ramos, 1986, p. 62).

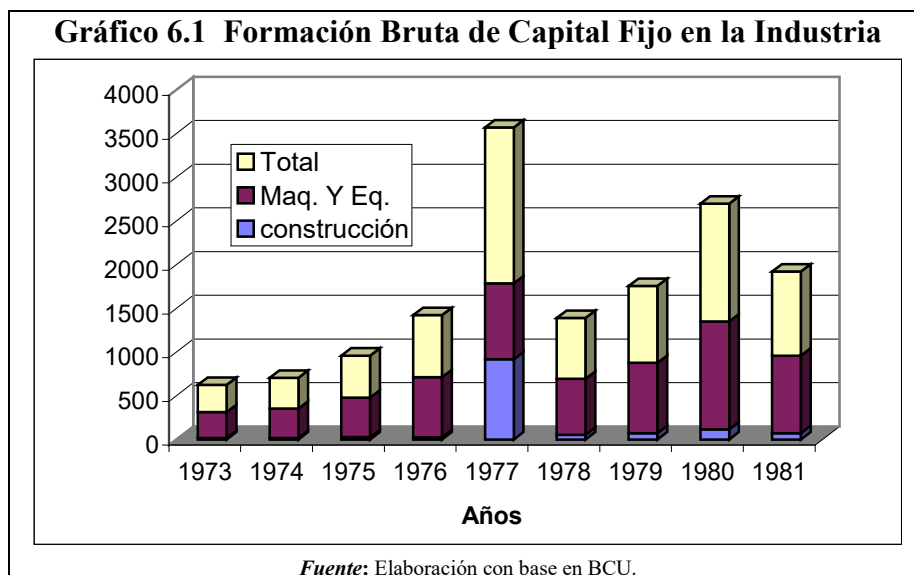
De la evolución sectorial, como puede verse, resultaron algunos cambios dignos de rescatar.

Tabla 6.2 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
<i>Fuente:</i> Ramos, (1986, p. 60) con base en CEPAL e informaciones oficiales. ^c Se incluye minería.	

Se aprecia en la Tabla (6.2) que 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”, se vincula a 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 (6.1) muestra la inversión de capital fijo en la industria de la construcción y el auge coyuntural y, especialmente, la dinámica de la inversión en los llamados bienes de capital que se eleva tendencialmente en el período. La explicación aquí, viene dada por las demandas de modernización 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 esta década y que se verá agravada posteriormente. Este es quizás el cuello de botella más grande del desarrollo contemporáneo, mismo que impacta en la generación de empleo de la economía y, como contrapartida, en el aumento sostenido de la tasa de desempleo, baja de salarios, caída del nivel de vida, des-sustitución de importaciones y crisis en la balanza de pagos.

6.1.2 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 sobrevalorarse (1978-82), 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 (6.3) 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, mientras que en la etapa anterior estaba apenas por encima del 17%. Es éste el corolario de la mayor apertura externa y el proceso de atraso cambiario presentado.

Tabla 6.3 Mercado Externo e Interno evolución del período 1975-1983						
(1975 = 100)						
Período Años	Mercado Externo (X)	PIB	Oferta Externa (M)	Oferta Nacional (DI - M)	Mercado Interno Total (DI)	Componente Importado de Oferta Final $C_m = M / (PIB + M)$
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 con base en BCU. Tomamos 1975=100 porque el modelo comienza en el 2° semestre 1974.

Puede verse también (tabla 6.4) que el saldo comercial, por lo antes dicho, será negativo en casi todo este período (-7% del producto en promedio) hasta la fuerte devaluación ocurrida a

finés de 1982. Sin embargo, la entrada de capitales fue importante y permitió paliar la situación en cuenta corriente durante los primeros años de la sobrevaluación cambiaria.

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, esto se debió: 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% 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 6.4 Producto, Saldo Externo, Grado de Apertura y Componente Importado de la Oferta Final 1974-1984

Período	Producto Interno Bruto	Export	Import	Saldo Externo	Saldo Externo a PRODUCTO	Coefficiente de Importaciones a Producto	Coefficiente de Exportaciones a Producto	GRADO DE APERTURA EXTERNA
Años	PIB	X	M	(X - M)	(X - M) / PIB	m = M / PIB	x = X / PIB	GAE=(X+M)/PIB
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 con base en BCU, precios constantes de 1983.

El ministro de economía Ing. Alejandro Vegh Villegas (1977) 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”. De sus palabras no se desprende si el economista incluía en sus cálculos los intercambios de “servicios no factoriales”, pero se podría suponer que no, dado que estimaciones de sólo las corrientes físicas de comercio internacional ya en ese momento superaban la cifra que daba el ministro. Sin embargo, se reconoce que al trabajar con los precios constantes de 1983 la estimación estaría sobrevaluada en términos de dólares. Si por el contrario, se realizara la misma estimación en pesos corrientes de mercado, habría 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 subvaloraría este cálculo. Aquí se realizó el mismo ejercicio con una estructura de precios considerada más fidedigna, como es la del año 1978, pero igualmente se obtuvo un grado de apertura del orden del 38% para el mismo año. Es decir, que agregándole el intercambio no factorial ya la apertura externa llegaba a 2/3 del producto y, en el promedio del período, se acercaba al ideal señalado por el conductor de la política económica.

Tabla 6.5 Composición de las Exportaciones y evolución, bienes y servicios 1970-1982

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Export	100	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	80.4%
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	19.6%
Import	100	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	61.9%
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	38.1%

Fuente: BCU, tabla 5.12 en Anexo Estadístico_3.

La tabla (6.5) 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 bienes exportables como tampoco en los importados, si bien podemos resaltar un aumento de la producción de servicios para consumo doméstico a lo largo del período.

Como puede apreciarse en el cuadro (6.6), 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. Esto último se debió al proceso de apreciación cambiaria que tuvo lugar en los años 79-80. Aquí es cuando estaba asumida la paridad deslizable y preanunciada del tipo de cambio que, en un contexto de fuerte entrada de capitales y sobrevaluación cambiaria, permite una serie de negocios especulativos y corroe la competitividad externa.

Tabla 6.6 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		
“Ocaso del modelo ISI”								
1950-1970	-0.4	0.0	104.0					
1971-1973	14.0	-4.0	115.0*	35.3*	6.0	-0.3	19.8*	10.0
“Ensayo monetarista”								
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
<p>Fuente: Elaboración con base en Ramos: 1986 y BCU.* promedios tomados entre 1971-74. ^aAño 1973 Θ Arroz, azúcar, plásticos, cebada, cítricos, textil, químicos, automotriz.</p>								

Es destacable la dinámica y el peso que toman los bienes no tradicionales (Tabla 6.6) en la oferta de bienes exportables, este es un rasgo característico de este período y que hace a lo que hemos llamado intento de reestructuración internacional frustrada.⁴ 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 transformación en la plataforma exportable. Esto va generando también un conflicto palpable entre los actores económicos, la ganadería extensiva tradicional pierde importancia, a la vez que nuevos grupos sociales vinculados al sector exportador-importador (comercial) y la banca privada la van adquiriendo.

6.1.3 *Estabilización de precios, inflación y el ancla salarial*

Se retoma en este período el debate teórico que estaba presente en la elección de las políticas de estabilización: el enfoque monetarista y el estructuralista.

El enfoque estructuralista resaltaba 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 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, 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, p. 87), la teoría cuantitativa del dinero había explicado la dinámica de los precios más o menos ajustadamente para el período 1950-1970.⁵ Sin embargo, en el corto plazo esto no necesariamente sucedía como lo apuntaban los estructuralistas:

⁴ Los bienes tradicionales los hemos definido en el capítulo 1 (página 24 nota de pie N° 22) y según el decreto del MGAP los no tradicionales (listados también en misma página nota N° 24) se definen por oposición. No todos los bienes no tradicionales son propiamente bienes industriales. En el Anexo Estadístico 8 (tabla A-14), nos muestra que la participación de los bienes industriales en las exportaciones es poco más de un cuarto a fin del período (1980-82).

⁵ 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 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, p. 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.

Por más que la ideología popular identifique a este período como de liberalización neoliberal, los precios “en general” a lo largo del período no se liberaron compulsivamente. Los correspondientes a los bienes de consumo que venían de un estricto control de precios durante el período anterior sufrieron una liberalización pero ésta fue muy pausada. Notaro y Wonsewer (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 la primera fase (1978) todavía un 40% de los artículos de consumo masivo permanecían sujetos a control de precios (Ramos, 1986, p. 41).

Los salarios son los que más se liberaron ya 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). Tal y como se expuso en el capítulo anterior, en el período de 1968 a 1973 los salarios se habían deprimido fuertemente, ahora desde 1974 hasta 1977 perdieron otro 24% de su capacidad de compra. He 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 6.7).

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.

Tabla 6.7 Evolución de los precios 1974-1983						
Deflactor del Producto, IPC y Precios de Exportaciones e Importaciones, Salarios Reales y Producto Interno Bruto <i>per cápita</i>						
Período Años	PIB Deflactor	M PIB	DF IPC	X	SR*	PIBpc*
					1974 = 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 con base en BCU e INE para *Salario Real y ²Producto *per cápita*.

En cuanto a las variables empleo y desempleo caben algunas consideraciones. Podía esperarse que con los costos salariales en baja (que eran en el momento la mitad aproximada de los costos empresariales totales en el país), mediando un contexto de crecimiento y expectativas halagüeñas, habría una expansión de la demanda de trabajo. 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 (tomando en cuenta el punto inicial y final del período). Esto incluso, con una variable demográfica que juega de manera distensionante en el mercado de trabajo, la emigración internacional.

Motivos políticos, aunados a la caída salarial y represión sindical por la coerción física directa que llevó el gobierno de facto, se unen para explicar las causas de la dinámica emigración internacional estimada en el 10% de la PEA (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, es posible afirmar que la migración fue una válvula de escape para el conflicto social y se reflejó en cierta estabilidad de la tasa de desempleo. Para el mediano plazo, deberá tenerse en cuenta 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.

Tabla 6.8 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
<i>Fuente:</i> Elaboración propia con base en CEPAL e informaciones oficiales.											

El crecimiento del empleo y desempleo, tiene mucho que ver con la caída de los salarios. Si bien la economía generó nuevos empleos, la dinámica de esta oferta 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 resulta de una estrategia familiar de sobrevivencia ante la caída generalizada de los ingresos. Por otra parte, la tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo, ó “feminización” de la fuerza laboral, comienza aquí a cobrar importancia.

El abatimiento de la inflación no se podría decir que fue un éxito 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 volverían a impulsar a la mitad del punto de partida. La tabla 6.9 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, teniendo como referencia el año 1973. Ahora bien, si tomamos en cuenta el período en cuestión hasta el momento anterior a la crisis de deuda de octubre de 1982 (1974-1982), los planes estabilizadores habían logrado disminuir algo más del 50% la inflación (58% de la misma).

El gráfico (7.2) 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 al 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 6.9).

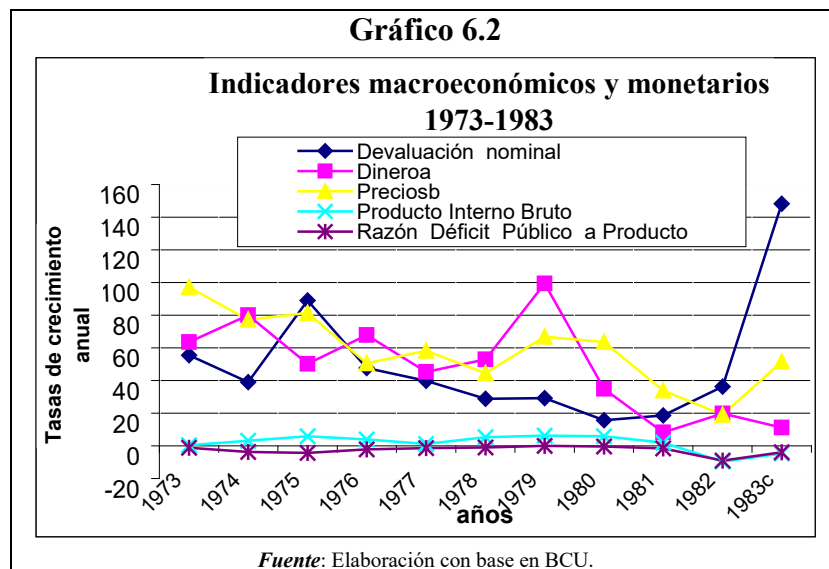
Tabla 6.9 Indicadores Macroeconómicos y Monetarios 1973-1983

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, p. 94 con base en 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.

Las dos medidas fundamentales de política económica que se tomaron desde el inicio del período fueron los controles a la expansión monetaria y a los salarios. El control salarial derivaba de una percepción que se tenía de que éstos habían sido ampliamente protegidos por el Estado de Bienestar y la fuerza sindical mantenía precios de monopolio por encima de los considerados de competencia.



Dado el peso relativo que los costos del factor trabajo representaban para los costos capitalistas totales (alrededor del 50% Ramos, 1986, p. 94), esto implicaba de suyo una caída sustancial de los costos productivos. Si bien no eran los únicos costos, los demás como los bienes importados (10% de los costos totales) y el costo del capital o los servicios empresariales se encarecían debido a la todavía elevada inflación.

Sin embargo, a diferencia de los críticos o los mismos apologistas del enfoque monetarista, “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, p. 94). Esta afirmación 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. Lo anterior, se basa en que el mismo proceso inflacionario estaba resguardando los márgenes de ganancia empresarial y, por ende, alentando la inversión.

La inversión pública, básicamente en infraestructura y en energía, tenía en el mismo sentido un efecto positivo en la disminución de los costos globales de la actividad económica, de aquí que jugara un papel contrarrestante en la primera parte del período respecto a las restricciones de demanda que operaban en la economía. La expansión de las exportaciones en volumen también hizo que la inversión se relocalizara desde sectores vinculados al mercado

interno hacia otros afines que se reorientaron al mercado exterior. De todos modos, las expectativas de futuro de los agentes se fueron ajustando no siguiendo la lógica de la demanda y tampoco de los costos salariales (ambas variables a la baja), sino con base en 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, p. 147).

La política económica afrontó demasiados objetivos 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 inflación aumentaba el desempleo y caía el nivel de actividad.

Es así que en 1978 hay un cambio en la política económica, la política cambiaria tendrá un papel activo en el objetivo de controlar la inflación. La política monetaria, por su parte, 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 indirectamente 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.

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 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, p. 101).

Tabla 6.10 Entrada de Capitales 1973-1983

Años	Cuenta de capital en la balanza de pagos (md)	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, p. 112 con base en CEPAL y FMI. ^a Datos preliminares.

El agravante mayor de la operación de los mecanismos comentados resulta (como arroja la tabla 6.10) 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 se tiene en cuenta 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 termina convirtiéndose en deuda al mínimo desequilibrio visible en la cuenta corriente, o bien, ante expectativas mejores en otros mercados emergentes.

En el caso de Uruguay la entrada de capitales generó efectivamente una composición del crédito distinta donde cobrará mayor peso el crédito externo al final del período. La entrada de capitales se trasmutaría en un problema de deuda y su respectiva crisis hacia finales de 1982. Si en vez de la apertura indiscriminada de la cuenta capital, dicha apertura hubiese tomado algunos recaudos (i.e. hacerla en función de cierto equilibrio en la tasa doméstica de interés) quizás los problemas no hubiesen sido tan drásticos.

Tabla 6.11 Deuda Externa Global 1970-1983

Años	Miles de millones de Dólares de deuda G l o b a l				Proporción de la deuda global	
	Privada	Pública	Total	Neta ^a	Porcentaje del PIB	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 con base en Ramos, 1986, p. 112 y estadísticas oficiales. ^a Datos preliminares.

Como se puede apreciar (Tabla 6.11), la deuda externa privada creció durante todo el período, mientras que la pública en particular, se triplicó ampliamente. 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 interno bruto y representaría —a fin de esta fase— más de la mitad del producto y tres veces el monto de las exportaciones. No obstante, los problemas de deuda recién comienzan para el país, y en el resto de la década 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, por su parte, se mantuvieron sin mucha variación pero la entrada de capitales potenciaría “una forma en especial dañina de la enfermedad holandesa” (Ramos, 1986, p. 105).

La actitud del Estado ante la crisis bancaria que se precipitó fue la de absorber las carteras incobrables, lo que resultó un precedente que se volverá recurrente en las prácticas futuras. Bajo la argumentación de mantener la confianza, de preservar la cadena de pagos de la economía, el Estado irá cobrando una característica de “garante de última instancia” para los malos negocios financieros. De ello resulta, que la plaza financiera que ya se esbozaba a fines de los 70, nacerá con un “pecado original”, adolecerá de riesgo moral⁶ y traerá consecuencias incrementadas diez años más tarde.

6.4 Reflexiones finales

A pesar que se ha impuesto la denominación de “neoliberal” para el período aquí analizado, afirmamos que ésta no tiene asidero dado los criterios que se esbozan para caracterizarla de tal. Enfocarse estrictamente en la filosofía de las políticas llevadas a cabo podría prestarse a confusión, la misma dinámica económica es contundente en su contra. El Estado jugó aquí un rol preponderante en varios sentidos y en oposición a los postulados económicos que el mismo modelo sostenía en el discurso. Por un lado, es cierto que se comienza con una apertura económica indiscriminada, pero no es menos verdadero que se identifica una inserción cualitativamente diferente en el comercio exterior. Para ello, se destinan instrumentos de política económica de corte general como así medidas pragmáticas que promovieron la exportación de los bienes no tradicionales. Por otro lado, 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.

En cuanto a la liberalización de los precios, ésta resultó gradual en términos generales, pero especialmente compulsiva en lo que hace al precio de la fuerza de trabajo, los salarios. Este

⁶ El “adolecer de riesgo moral” está dado por la importancia relativa que los bancos podrían tener para el conjunto del sistema financiero y, en dicha medida, más allá de los aciertos o no de su gestión particular resultaría necesario asistirlos ante problemas de solvencia, so pena que traspase vulnerabilidad a toda la economía. Por lo tanto, la buena gestión deja de ser un objetivo a perseguir por los banqueros.

aspecto es el más antipopular de la gestión estatal, y como se apuntó, no tuvo justificación económica ya que los márgenes de ganancia estaban resguardados por otras medidas de política. Fue entonces, una deliberada acción de clase para debilitar la organización obrera. Se promovió también 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. Estos son los instrumentos que alentaron una nueva correlación de fuerza en la sociedad toda, se desarticuló el pacto que había sostenido el Estado de Bienestar y son los sectores populares que comenzarán a cargar con los costos de la reestructuración productiva.

Con la liberación abrupta de la cuenta capital de la balanza de pagos y el contexto externo de liquidez infinita generó un traslape en la composición del crédito desde el interno hacia el externo. Se alentó con la liberalización financiera la conformación de grupos económicos nuevos que se fortalecieron en la prestación de esos servicios financieros.

El intento de reestructuración de la base exportadora, aunque sin éxito perdurable, tuvo un impacto decisivo para las estructuras económicas contemporáneas. Se desarmó 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 suman ahora: una dependencia más aguda en los flujos de financiamiento externo (particularmente de las instituciones multilaterales de crédito y su consabida “condicionalidad estructural”) y de los bienes de consumo importados en las nuevas condiciones de apertura externa y deprimida competitividad.

Capítulo 7. La inserción internacional ‘vigilada’ por el Consenso de Washington, 1983-2004

Después de la crisis de deuda, culminaron los apoyos a la industrialización para la exportación. Lo que se implanta a partir de 1983 es un “modelo neoliberal” apegado a los preceptos del CW, resalta una inserción en los flujos financieros internacionales y, en lo que hace al comercio, un vínculo exterior estrecho con la región.

Este período cobra importancia en la medida que constituye la fase actual de desarrollo que vive el país. Este capítulo muestra el proceso de gestación y los determinantes de la crisis económica que se vivió en 2002 y que diera lugar a una articulación política diferente en la historia democrática del país. A partir del 2005 asume el primer gobierno autoconsiderado de izquierda en Uruguay, con ello, se reabre el debate sobre el desarrollo a la vez que la críticas a la gestión estatal anterior y a las políticas económicas implementadas.

En el siguiente apartado dejamos las claves del proceso de desarrollo que se inaugura en esta etapa. Posteriormente, apuntamos una descripción de los principales acontecimientos económicos del período. Por último, planteamos el escenario de comienzo de la crisis y lo que fuera la “media década robada” que implica el contexto más inmediato y las restricciones del futuro próximo.

7.1 La frustración secundario-exportadora y las transformaciones hacia el país financiero

La crisis de deuda de 1982 tiró por tierra los intentos de una inserción internacional a partir de bienes industrializados no tradicionales y, donde el Estado había jugado un papel activo.¹

¹ Resulta quizás controversial hablar de intento frustrado de desarrollo de un “patrón de acumulación secundario exportador” en los años 70, se sostiene que el período de “sustitución de importaciones” no era de suyo un “patrón de acumulación” en el sentido anterior (como sí pudo ser el que tuvo lugar parcialmente en otros países latinoamericanos o el ejemplo típico del sudeste asiático) sino una fase particular del patrón primario-exportador que intentaba generar las bases para el mismo (pero siempre tuvo el marco primario-exportador). El pensamiento posterior a los 70 busca 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.

En esta nueva etapa (1983-2004) Uruguay se pliega de forma más nítida a lo que son las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito y a las “reformas económicas” del llamado CW.² Se impone en el discurso de los países emergentes y “pequeños” la búsqueda de nichos de mercado de alto valor agregado, desarrollo de servicios³ y la venta de “inteligencia” como forma de reafirmar el eje del crecimiento en el mercado externo. En lo que refiere a la acumulación interna, se promueve la generación de espacios, equilibrios macroeconómicos y garantías (políticas y sociales) para que la actividad privada se desarrollara (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, la financiera y la desregulación económica. Otras, como las privatizaciones observaron obstáculos importantes en la población, dada la vieja tradición nacional donde el Estado había sido “protector” de las mayorías.⁴

La estrategia de las reformas que se emprenden quedan explícitamente acordadas a partir de 1987 (16 de junio) cuando se instrumentan los planes de ajuste estructural que tienen lugar en el marco de los acuerdos con las instituciones de Bretton Woods.⁵ Las reformas fundamentales que se llevaron a cabo fueron:

- la profundización de la apertura comercial,
- la liberalización financiera,
- el achicamiento del Estado con el retiro de sus actividades de regulación económica (desregulación),

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

³ Eufemísticamente uno de esos servicios que tuvieron mucha salida, en especial para el mercado argentino, fue un sistema *ad hoc* (SAFIs: 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.

⁴ Dada las características de un estancamiento ancestral del país y el papel del Estado como mediador (distribuidor) entre el excedente de los sectores exportadores y los grupos excluidos del poder no se generaron condiciones para una fuerte concentración del ingreso. No es que el desarrollo capitalista uruguayo fuera más humano en la distribución (como se rescata tradicionalmente), sino que concentraba menos el ingreso debido al pacto inicial del proceso modernizador. Lo anterior comienza a cambiar en la segunda mitad de los setenta y se potencia en la década de los noventa.

⁵ 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).

- las privatizaciones más bien encubiertas⁶ de las actividades de responsabilidad social del viejo “Estado de Bienestar”,
- la reforma tributaria y
- la flexibilidad laboral impulsada por la nueva base técnica y el retiro del Estado de las negociaciones salariales colectivas.

La visión del desarrollo cambia con relación a la que se consideraba durante “la crisis de deuda”. Se pasa de las preocupaciones de largo plazo que dieron lugar a proyectos nacionales más o menos estables, hacia objetivos de corto plazo. Dichos objetivos fueron especialmente: la “trilogía” deuda/inflación/ajuste (Bielschowsky, 1998) que explicó las preocupaciones de casi toda la década de los 80 posterior a la crisis y las “reformas económicas” de la siguiente década. Las reformas, se basaron en una serie de preceptos generales y abstractos que consideraban el proceso de desarrollo desde una óptica tecnocrática (muchas veces reducible a un problema de maximización matemática) y alejado de las diferencias que presentan las experiencias nacionales.

Esta nueva visión del desarrollo coincide con un retroceso del pensamiento crítico latinoamericano (en especial el de CEPAL, ver Anexo 2), mismo que coincide con las urgencias de corto plazo que planteaban las instituciones de Bretton Woods. Fajnzylber (1991a) hace explícita esta coincidencia en cuatro puntos: a) la urgencia de cambios en el manejo económico, b) la importancia de una nueva inserción internacional de los países latinoamericanos, c) el nuevo rol del Estado y d) la necesidad de equilibrios macroeconómicos. No obstante, Fajnzylber también argumentaba que las coincidencias eran de forma y no de contenido. Dichas diferencias entre la forma y el contenido, aunque relevantes, no implicaron una crítica de peso a las prácticas

⁶ 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 (con 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) y cuya gestión pasó a las AFAPS (Administradoras de Fondos 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 se le llama aquí privatizaciones encubiertas. Más recientemente (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 Portland 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. El último Plebiscito, se realizó conjuntamente con las elecciones nacionales de 2004, allí también la ciudadanía votó una enmienda constitucional que revocara las concesiones del servicio de agua corriente y saneamiento (ya otorgadas y funcionando en algunos departamentos del país).

estratégicas que se impusieron.⁷ Más aún, ese parecido de forma terminó oscureciendo el contenido de la propuesta cepalina, y a los ojos y oídos de los hacedores de políticas había una sola idea “técnicamente” viable para enfrentar la crisis económica.

Las nuevas políticas aumentaron la redistribución regresiva del ingreso, aunque impulsada ahora por nuevos métodos. La reforma tributaria se volvió uno de estos instrumentos, al igual que el retiro del Estado de las negociaciones salariales tripartitas, ambas políticas explicarían buena parte de las trabas a la recuperación salarial.

La reforma tributaria generó un traslape de los impuestos que antes gravaban al sector externo de la economía 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 (Ver anexo 9, Tablas A-10, A-11.a y A11.b). El supuesto teórico para este cambio tributario deviene de la máxima neoclásica de 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 según esta concepción, por lo tanto, es a ellos a quienes se les debía descargar de las responsabilidades de financiar el Estado. Por consiguiente, aquellos agentes que de por sí no tienen capacidad de ahorro, los que sólo consumen (o “gastan todo lo que ganan” como afirmaba Kalecki, 1936) 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.

De los cambios económicos llevados a cabo en esta etapa y la crisis que ellos desataron tendremos como corolario una mayor pobreza, una infantilización preocupante de la misma,

⁷ Puede verse al respecto el Anexo 2. De todos modos, digamos rápidamente que los puntos críticos de Fajnzylber (1991) sostiene: 1) que la CEPAL construía sus propuestas a partir del análisis de la realidad y del debate con los actores del desarrollo mientras que los planteamientos neoliberales se hacían desde un “modelo teórico”; 2) la importancia que la equidad tiene para CEPAL en lo que hace a la competitividad sistémica y no como un problema que resuelve el mercado o algunos programas de apoyo a la pobreza extrema; 3) la centralidad del progreso técnico y el soporte necesario para el aprendizaje y la creación de esos “sinergismos” que llevan tiempo pero que mejoran la equidad y la calidad de vida; 4) la inserción propuesta por CEPAL es a partir de generar una competitividad “auténtica” basada en el progreso técnico y no en los bajos salarios o la mera potenciación de las exportaciones en abstracto; 5) la CEPAL rechaza la “neutralidad intersectorial” del neoliberalismo que sostiene la indiferencia de los sectores que se promueven y sostiene la importancia de la “articulación productiva” donde la industria tiene un papel esencial como portadora y difusora del cambio técnico, como también, en la articulación sectorial; 6) la necesaria “concertación estratégica” entre la esfera pública y privada difiere de la centralidad de la acumulación privada que sostienen las “reformas económicas”; 7) para CEPAL los equilibrios macroeconómicos son condición necesaria pero no suficiente, cobra importancia la acción selectiva y el cambio institucional para tales fines; y, por último, 8) la democracia y la participación social es central en la “transformación productiva con equidad” de CEPAL, no obstante, en la propuesta neoliberal el “régimen político” es más una cuestión de “preferencia”.

aumento del desempleo y en particular el empleo informal que potencia la vulnerabilidad social. El sector público, sigue siendo considerablemente pesado⁸ y el gasto social aumenta en los noventa, mientras que las inversiones siguen su tendencia a la baja (Anexo 8).

7.2 Los principales indicadores del período 1983-2004

Después de la caída abrupta de la crisis de 1982, la política económica buscó poner especial cuidado en acompasar los precios domésticos con la evolución de sus homólogos internacionales, esto se hizo a partir de una política cambiaria de “flotación sucia” dejando la modalidad anterior de tipo de cambio preanunciado.⁹ 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 se basa en la utilización de la capacidad ociosa resultante de la apreciación cambiaria ocurrida en los últimos años del período anterior (1979-82). La tabla (7.1) muestra un crecimiento positivo a partir de 1985, si bien la inversión como porcentaje del producto recién a partir de 1987 representa una leve recuperación, aunque igualmente por debajo de la observada en 1983 y lejos de los picos de 1977-82.

En esta recuperación operan algunos determinantes políticos, principalmente las expectativas de los agentes económicos. El clima halagüeño que se vivía después de largos años de ostracismo político comenzó a tener su impacto en la esperanza de los agentes económicos desde 1983, se desataron en el año electoral de 1984 y luego con la restauración democrática de 1985.

La inversión bruta se ubicó en el conjunto del período en los niveles históricos de antes de 1973 (14% en promedio) y se explica básicamente por la inversión bruta fija. Recién se verá una recuperación de la inversión en los años noventa, bajo un nuevo esquema cambiario de “flotación entre bandas”¹⁰. Este nuevo esquema cambiario que sustituyó al de flotación sucia anterior, tenía como objetivo abatir la inflación y generar una estabilidad macroeconómica que propiciara la

⁸ A pesar del peso que aún mantiene el sector público, los salarios vienen cayendo inercialmente desde fines de los 60.

⁹ Se le llama “flotación sucia” a la política cambiaria en que el mercado fija mediante la oferta y demanda el valor de la moneda (flotación) pero, a su vez, la autoridad monetaria (u otros bancos estatales) se guarda para sí la decisión de intervenir sin previo aviso (de aquí lo de “sucia”) en dicha compra y venta de moneda de forma de evitar las oscilaciones cambiarias drásticas, o bien mantener una pauta devaluatoria estimada como deseable.

¹⁰ 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.

entrada de capitales. A la vez que se le asignaba valores de barrera al movimiento del tipo de cambio,¹¹ éste tenía flexibilidad pero significaba una cierta referencia y estabilidad para los cálculos de los agentes económicos que buscaran invertir.¹²

No obstante, el sistema financiero fue ineficiente, poco vinculado a la acumulación doméstica y dedicado a los negocios de la globalización: las actividades especulativas de corto plazo. Con las sendas crisis 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. Este 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) alentaron la entrada de capitales, se reforzaron las reservas de divisas pero, en contrapartida, hizo que el crédito doméstico se encareciera de tal forma que se volviera improcedente para la inversión productiva.

¹¹ Algunos investigadores lo han tipificado de “neo-tablita” (Rocca, 1998, p. 44) en el sentido que se anunciaban de antemano dichos parámetros e implicaba de alguna manera también una “fijación” (compromiso).

¹² En este sentido, la credibilidad que merecieran las autoridades monetarias era importante para que el horizonte de rentabilidad de la inversión, basaba en la estabilidad macroeconómica, estuviera a resguardo.

Tabla 7.1 Indicadores de Producto e Inversión 1983-2004

Años	Producto Bruto Interno	Inversión Bruta de Capital	Inversión Bruta de Capital Fijo	Inversión Bruta de Capital a Producto $ik=FBk/PIB$	Inversión Bruta de Capital Fijo a Producto $ib=FBKF/PIB$	Tasa de Crecimiento del Producto en porcentaje $rg=(1-PIB_0/PIB_1)$
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	276.898	39.854	35.820	0,14	0,13	-4
2002	246.351	26.104	24.181	0,11	0,10	-12
2003*	251.709	30.790	21432	0,12	0,09	2
2004*	282.594	39.089	28.283	0,14	0,10	11
Promedios				12,75%	10,5%	1,81%
<i>Fuente:</i> Elaboración con base en BCU, precios constante de 1983 *) Datos preliminares.						

En lo que hace a la dinámica sectorial de la economía (Tabla 7.2), serán al igual que en 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 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 7.2 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
<i>Fuente:</i> Elaboración propia con base en BCU. ^{c)} Se incluye minería, ^{b)} incluye pesca	

En este período, la influencia de los distintos grupos económicos sobre la determinación de las políticas es mayor, 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 particular tuvieron gran peso los grupos financieros que contaron con la anuencia del gobierno, pero también los grupos comerciales vinculados a la importación (recostados en la apreciación del tipo de cambio de los noventa). La dinámica del sector financiero y comercial, aunado al crecimiento del sector turismo llevó a propiciar cierta expansión de la demanda interna a la vez que el sobreendeudamiento tanto interno como externo. La dinámica económica 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.

7.2.1 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 7.3 Mercado Externo e Interno, evolución del período 1983-2004 (1983=100)

Período Años	Mercado Interno (DI-M)	Mercado Externo (X)	PIB	Oferta Externa (M)	Mercado Total (DI)	Componente Importado de la Oferta final $C_m=M/PIB+M$
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	138,2	214,7	157,9	311,3	179,9	0.31
2002	122,4	192,5	140,4	224,4	81,7	0.27
2003*	123,8	200,6	143,5	237,4	102,8	0.28
2004*	131,7	246,2	161,1	295,6	113,3	0.30
Promedio del Período						19.0 %

Fuente: Elaboración propia con base en BCU, 1983=100, *) Datos preliminares.

Como muestra la tabla (7.3) 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 entre liberalización comercial y atraso cambiario que resalta como 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 abrieron las puertas también a la especulación financiera.

Las tasas de interés en moneda nacional alcanzaron niveles 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, p. 45).

Lo anterior generó un impacto positivo tanto en la entrada de capitales como en la expansión de la demanda interna que puede apreciarse en el cuadro (7.3), aunado a la vez con subsidios estatales para la reducción de empleos públicos que, en el marco de la reestructuración del Estado, generaron una euforia artificial hasta la crisis regional de 1999.

El comercio externo es deficitario a partir de 1992 (-4.3% promedio del período) cuando se potencia la apertura externa. Con la entrada de capitales, si bien es posible balancear el déficit del comercio exterior, comienza a hacerse más perceptible el atraso cambiario reforzando la pérdida de competitividad externa. Los tres elementos mencionados 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 con la crisis del Real después de 1999.¹³ Si bien el componente importado de la demanda final es en promedio un par de puntos porcentuales (19%) menor 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 (como promedio del período), lo que significa un vuelco drástico hacia el comercio exterior de toda la economía.

¹³ 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 gran impacto en Argentina y colateralmente en Uruguay, mientras que la brasileña de enero de 1999 (referida como crisis del Real, su moneda) afectó directamente la competitividad del 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).

Tabla 7.4 Comercio Exterior, Componente importado de la Demanda Interna y Grado de Apertura Externa, 1983-2003

Años	Producto Interno Bruto	Import	Export	Saldo Externo a Producto	Componente Importado Demanda Final	Export a Producto	Import a Producto	Grado de Apertura Externa
	PIB	M	X	$SE=X-M/PIB$	$Cm=M/PIB+M$	$x=X/PIB$	$M=M/PIB$	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	128785	96748	-0.12	0.32	0.35	0.47	0.81
2002	246351	92848	86737	-0.02	0.27	0.35	0.38	0.73
2003*	251709	98237	90387	-0.03	0.28	0.36	0.39	0.75
2004*	282594	122316	110937	-0.04	0.30	0.39	0.43	0.83
Promedios del Período				-3.77%	25.73%	31.54%	35.45%	66.91%

Fuente: Elaboración con base en BCU, precios constantes 1983. *) Datos preliminares.

A partir de 1996 (tabla 7.4) la tendencia muestra que más del 80% de la actividad económica del país está vinculado al mercado externo (a precios constantes de 1983). Esto podría considerarse, y de hecho lo ha sido, como un ideal para un país pequeño (tanto en extensión como en población y sin grandes dotes de recursos naturales) como Uruguay.¹⁴

¹⁴ Ver capítulo anterior (p.140) cita del ex-ministro de Economía Ing. Vegh Villegas, unos de los neoliberales pioneros en el país.

La inserción internacional del país comienza a cambiar en la segunda mitad de los ochenta con los acuerdos de cooperación económica promovidos por sus dos vecinos, Argentina y Brasil,¹⁵ 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 (donde nace el MERCOSUR), se promovía 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 alentada por Estados Unidos (*Iniciativa para Las Américas* de Bush padre) 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 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 anexos tabla A-12). 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, entre 1990-98 cuando tanto Argentina como Brasil presentaban sendos atrasos cambiarios acompañados de crecimiento y reformas económicas (reformas del Estado, privatizaciones, apertura y liberalización externa, etc.), el país tuvo también cierto esplendor. En particular, fue posible el desarrollo de una plaza financiera hipertrofiada, a la vez que el de varios otros servicios y un auge relativo del sector turismo.¹⁶ Sin embargo, la debacle ocurrió cuando dichos países entraron en sus ciclos recesivos. Primero Brasil (enero de 1999) con una importante devaluación cambiaria trastoca las condiciones macroeconómicas regionales, mientras que Argentina y Uruguay no tomaron las previsiones del caso. Por lo tanto, ambos siguieron viviendo en su burbuja o “fantasía macroeconómica” como lo tipifica Lavagna (2003). No obstante, Uruguay concentró más peligrosamente sus exportaciones hacia Argentina, hasta que en el año 2002 ocurrió lo que ya se preveía por la mayoría de los analistas (Mañán, 2001, p.4; 2002, p. 6-7).

¹⁵ 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).

¹⁶ Históricamente el turismo en Uruguay tiene como huéspedes distinguidos (y casi únicos) a los vecinos cercanos, cuando las dos potencias, tanto Argentina como Brasil, 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.

Por otra parte, la coyuntura mundial también fue beneficiosa entre 1990 y 1998. Los precios del petróleo estuvieron a la baja (costo determinante para un país no petrolero) 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, fue corroyendo la competitividad externa y aumentando los déficit comerciales desde 1999.

Como resalta el cuadro (7.5) 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, mientras que en el período de atraso cambiario y entrada de capitales 1991-98 las importaciones aumentaron por encima de las ventas al exterior. También es posible apreciar el freno que representa para la competitividad el consecuente atraso cambiario. Por su parte, la dinámica de las importaciones fue alentada por dicho atraso, a la vez que impactó, a buena parte de la industria nacional que debió competir en desigualdad de condiciones —en términos de financiamiento— con la extranjera. Los bienes no tradicionales siguieron ganando participación en las exportaciones totales pero a menor ritmo, mientras que el gasto público fue en aumento.

El gasto de funcionamiento Estatal mantuvo un déficit público importante y que se vio potenciado durante los noventa a más del 23% de las exportaciones. El gasto social es tremendamente ineficiente (ver Anexo 3 y 9) por su componente de seguridad social y, dada la estructura atarea de la población, genera un problema difícil de afrontar. La baja inversión pública es también un obstáculo para la inversión privada nacional como extranjera y todo redonda en un crecimiento de ardua sustentabilidad (ver Anexo 9).

Tabla 7.5 Exportaciones valor y volumen, exportaciones no tradicionales, términos de intercambio, déficit en cuenta corriente, 1983-2004

Período	Tasas de Crecimiento Exportaciones		Términos de Intercambio 1995=100 ^o	Comercializables a Producto %	Tasas de Crecimiento Importaciones		Exportaciones No Tradicionales a Producto* %	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*	91.2	28.5	-12.1	223.0*	10.7	9.3
2003*	9.0	228.5	93.4	--	3.2	232.5	8.8 ^v	-2.5
2004*	23.0	294.4	90.8	22.17	21.0	309.5	15.6	1.4

Fuente: Elaboración con base en BCU, Tablas BV-1 y BVI-8 y CEPAL 2002b, 2003, 2005.
^{*}) Se calcularon a partir de valores corrientes en miles de dólares y con base en promedios anuales.
^v) el año 2003 promedia los primeros 7 meses (enero-julio). ^o) Precios Fob/Fob, CEPAL, 1993-2002.

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

Como se aprecia en el cuadro (7.6), después de la debacle devaluatoria de 1982 comienza un ajuste de precios y, 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 macroeconómicos y el control de los precios domésticos.

Lo que llama la atención, luego del fracaso de la política económica planteada en la segunda parte de la década de los ochenta, es que no hubiera una revisión crítica de sus postulados sino que se profundiza 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 (Lora, 2000). El corolario y evaluación 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 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 (Anexo 8, gráf/A-15). Además, la recuperación salarial es coyuntural, a la vez que modesta —apenas de un 21-23% al fin del ciclo de bonanza de 1990-98—, y la crisis de 2002 retrotraerá los niveles salariales a los existentes a principios del período —misma que ya era un 54% del nivel de fines de los 60—. Mirando la evolución de los salarios en el mediano plazo podemos afirmar que éstos redefinen su nivel en términos reales prácticamente a la mitad del ostentado en 1968. Este es el indicador que tradicionalmente se toma cuando se habla de la continuidad económica desde fines de los 60.

El abandono del Estado de su función de arbitraje en la negociación colectiva dejó al arbitrio de la oferta y la demanda el precio de la fuerza de trabajo, y ello, dada la flexibilización impulsada, termina reforzando la caída de los salarios. Es posible afirmar que a lo largo de toda la modalidad de desarrollo aquí analizada los salarios constituyen la forma por excelencia de la acción de políticas para retraer la demanda e inhibir el aumento de los precios domésticos.

Tabla 7.6 Evolución de los precios 1983-2004						
Deflactor del Producto, IPC y Precios de Exportaciones e Importaciones, SR y PIB per cápita						
Período	PIB Deflactor	M PIB	DF IPC	X	SR [▲]	PIBpc [*]
Años					1983 = 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 ^a	666.3 ^b	65360.3 ^a	108.5	126.4
2003	125549.1	712.9 ^a	734.3 ^b	70196.9 ^a	92.2	128.9
2004	134212.0	778.5 ^a	790.1 ^b	74759.7 ^a	92.1	143.1*

Fuente: Elaboración con base en BCU. [▲]Salario Real y [●]Producto per cápita;
^{b)} estimaciones a partir de la dinámica del IPC; ^{*}) CEPAL, 2005-06; ^{a)}Staff del FMI.

El empleo (Tabla 7.7a y 7.7b) mantiene un nivel estable en el período mientras que el desempleo crece tendencialmente. 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 llevadas adelante. Por un lado, la desaceleración industrial que comienza tempranamente en la década de los setenta (y su persistencia a lo largo de todo el período) y, en particular, la drástica caída del sector de la construcción explica 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, p. 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 explica más del 38% de los empleos. Por su parte, dichos empleos fueron más inestables y de menor calidad, generalmente sin contratos ni protección social alguna. Esto implicó un aumento de la vulnerabilidad social en general y de la pobreza en particular.

Tabla 7.7 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 7.7 b) EMPLEO Y DESEMPLEO 1994-2004											
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004*
Empleo	103	101	99	99	105	98	101	102	98	100	104
Desempleo	9.2	10.3	11.9	11.4	10.1	11.3	13.6	15.3	17.0	17.0	13.5

Fuente: Elaboración propia con base en 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. (*) 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%).

Del cuadro (7.7.a y 7.7.b) se desprende que el desempleo comienza a constituirse en un problema grave para la sociedad uruguaya. La categoría de desempleo abierto presentada aquí refleja una perspectiva subvaluada de la situación ocupacional. Puede concluirse de forma contundente que no es un tipo de desempleo cíclico¹⁷ el que aparece en los noventa, tampoco friccional,¹⁸ sino que estamos ante un desempleo estructural. El funcionamiento estructural de la economía es diferente, y a pesar de los años de crecimiento relativamente dinámico (con las limitaciones que esa palabra tiene para la historia del crecimiento uruguayo), el desempleo siguió aumentando en todo el período.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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. (Fisher, et al, 1991)

Tabla 7.8 Indicadores Macroeconómicos y Monetarios 1983-2004

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	2.5	97.5
1998	10	95.2	10	4	1.7	97.0
1999	8	351.1	5	-3	8.7	90.9
2000	6	40.6	5	-1	7.2	92.7
2001	9	72.8	4	-4	4.2	94.0
2002	37	79.9	26	-12	21.5 ^d	112.3
2003	34	100.7	10	2	3.2	137.1
2004	9	122.9	8	11	0.3	140.7 ^c

Fuente: Elaboración con base en BCU; *) CEPAL, 2003, 2005 (90 en adelante, excluye gobiernos departamentales).^{a)} MI (billetes y monedas en circulación más depósitos a la vista). ^b Índice de precios al consumidor. ^{c)} CEPAL 2005. ^{d)} incluye los costos de reestructuración bancaria; desde el 2001 en adelante se utilizó información del FMI y Ministerio de Economía y Finanzas.

Como puede apreciarse (Tabla 7.8) 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 del crecimiento y las 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 7.9 Deuda Externa Bruta: Porcentaje del Producto y de las Exportaciones

	1991	1992	1993	1994	1995	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
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	308.7
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	108.8	95

Fuente: BCU e *Informe de Coyuntura*, IE, UDELAR, septiembre, 2004. Años 04 y 05 la *ratio* deuda/exportaciones se construyó a partir de estimaciones del FMI (2004) *Quinta Revisión* (excluidos depósitos de no residentes), Agosto.

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.¹⁹ Es así que la inflación inhibida y acumulada pero no eliminada mediante el atraso cambiario, desemboca en una fuerte crisis devaluatoria e inflacionaria. Como muestra el cuadro 7.9, la deuda externa bruta triplicaba las exportaciones a partir de la crisis de 2002 y pasaba a ser un 80% del producto. Si se considera el total de la deuda bruta (ya no sólo la externa), en estimación del mismo Banco Central (ver Tabla A-6 Anexo 8) ésta se ubica en 111% del producto al terminar 2003.

7.3 La media “década robada”

Desde el último trimestre de 1998 puede rastrearse la desaceleración económica. El déficit comercial se hizo de dos dígitos aunque la entrada de capitales permitía manejarlo 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.²⁰

¹⁹ Para ver este proceso, déficit de cuenta corriente, entrada de capitales y proceso especulativo de corto plazo ver Anexo 8 (Tablas A-6, A-12). El mismo proceso de crisis en los 80 surge del Anexo 6.

²⁰ Dicho Plan implicó la sujeción del peso argentino al dólar mediante una Ley de Convertibilidad (1 peso por 1 dólar). Esta funcionó en el país vecino desde 1991 hasta el 2002, sosteniendo un crecimiento económico dinámico

Tabla 7.10 Tasa de crecimiento anual en la fase de desaceleración (Porcentaje)							
Años	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	Prom.
Tasa de Crecimiento Anual	-2.8	-1.5	-3.1	-11.0	2.5	11.0	-0.82%
<i>Fuente:</i> Elaboración con base en BCU datos oficiales. (*) Estimaciones del <i>Ministerio de Economía</i> (Nov. 2004).							

Como se ve en el cuadro 7.10 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 uruguaya aplica más la calificación de “robada” apuntada por Melazzi (2003), y esto toma un mayor grado de verdad por la forma fraudulenta en que se desató la crisis bancaria.²¹ En el 2001 se acentuaba la crisis con el surgimiento de un foco aftósico (también “importado” de Argentina) que le hizo perder al país gran parte de los mercados calificados de “libre de aftosa” con el consabido impacto en la caída de las exportaciones y los precios de las mismas.²²

En 2003 aparece una importante recuperación. Ésta se basa en el crecimiento de las exportaciones debido a la apertura de mercados no-aftósicos²³ para las carnes uruguayas y la también recuperación de la actividad agrícola.²⁴ Las estimaciones del producto que teníamos a mitad de año mostraban una caída del -2.5%, lo que igual marcaba una recuperación respecto al derrumbe del año anterior. Empero, el ritmo de la segunda parte del año 2003 fue muy alentador

entre 1991-98 y sufriendo un posterior atraso cambiario de dimensiones que terminó en 2001-2002 una crisis de pagos muy importante y aún no del todo resuelta.

²¹ 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 Bensión) para dilapidar las reservas en aras de sostener un sistema financiero a todas luces inviable (Mañán, 2001).

²² Esta caída abrupta del comercio de exportación del principal producto (la carne) es consecuencia de lo que Foladori & Tomasino (2001) han tildado como “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).

²³ En especial, el mercado estadounidense y el mexicano por añadidura habían cerrado sus mercados a la carne uruguaya por el brote aftósico del 2001. El mercado estadounidense se reabre en 2003 y el mexicano recién en marzo 2005.

²⁴ 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.

(IE, 2003). Resalta aquí un crecimiento del producto agrícola muy dinámico (9% anual), mientras que las manufacturas, el transporte y las comunicaciones se habrían también recuperado en el orden del 3 y 4%. La depresión más significativa es en la industria de la construcción y 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 mejora en los precios internacionales de la carne que implicó una presión también para los precios domésticos (en la medida de preservar el *stock* para el mercado externo) y los precios de la lana muy deprimidos por varios años se recuperan igualmente. Por último, el muy buen año 2002 que tuviera la soya argentina (tanto en mercados como en precios) llevó a un aumento de la demanda de campos uruguayos que multiplicaron por 3 y 5 veces su valor. De aquí, la buena perspectiva que se dibujaba en la actividad agrícola para el año siguiente.

El año 2004 fue aún más excepcional, si bien comienzan indicios de pérdida de competitividad por lo que resulta una apreciación del peso con respecto al dólar. Dicha apreciación no implica un atraso cambiario estrictamente (Alfie, 2004; Astori, 2004; IE, 2004) sino que tiene una vertiente básica en la depreciación internacional de la moneda estadounidense. No obstante, creemos que también inciden de forma importante otras variables como son: la euforia relativa del comercio exterior y la entrada de dólares por ese concepto (incluido el sector turístico) y la política restrictiva del gobierno en todo 2004.²⁵

Pero los saldos de estos años depresivos son preocupantes, en especial para las nuevas generaciones, esto puede verse a partir de tres indicadores claves: el desempleo, la pobreza y el vínculo perverso que desarrollan para la movilidad social y, el gran tema de la deuda, que compromete fuertemente los recursos futuros.

El empleo aumentó sólo un 6% en todo el período. El desempleo, sin embargo, creció en la década del 90 por encima de lo que lo hizo en la década precedente, llegando a guarismos históricos en los últimos años a pesar de la dinámica del crecimiento económico en 2003 (2.5%) y 2004 (12.3%). En este sentido, no se llega aún a las cifras de desempleo que antecedieron a los años críticos. Si bien hay indicios de recuperación del empleo y el desempleo está cayendo

²⁵ Se sostiene que las razones del gobierno saliente para intervenir en el mercado de cambios lo menos posible tiene que ver con una determinante política básicamente (Mañán, 2004, p.4-5). Dado el año electoral y la percepción misma del magro desempeño en popularidad del partido oficialista, este buscó mejorar su balance final que, en los números fríos muestra un crecimiento extraordinario (12.3%) y con un dólar en franco retroceso la *ratio* deuda/producto sería más presentable.

lentamente, la variable emigración internacional ha cumplido un papel inestimable para distender las presiones del mercado laboral.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*
Empleo	98	101	102	98	100	104	106
Desempleo	11.3	13.6	15.3	17.0	17.0	13.5	12.5

Fuente: Elaboración propia con base en 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, se promedió hasta el tercer trimestre. Empleo (1983=100), se tomaron los ocupados respecto a la población de 14 o más años. En el desempleo se tomaron los desocupados respecto a la PEA. Para 2005, estimaciones del IE, septiembre, 2004.

Notaro (2004) sostiene que según los datos del mismo Instituto Nacional de Estadística (INE, 2004), discrepante con las expresiones eufóricas del poder ejecutivo (en especial el Ministro de Economía y Presidente de la República salientes), la economía habría perdido 150 mil empleos en los últimos 5 años. Incluso, en los años de mayor dinámica como el 2004, no existiría una creación neta de empleo (la tasa oficial del INE disminuyó en el trimestre junio-septiembre 2004 de 13.6 a 13.3% y en el último a 12.5%) a pesar de los 90 mil nuevos puestos con que alardea el gobierno. Esto implica que los empleos igualan el impacto que la emigración presenta sobre la disminución de la población económicamente activa, y en términos reales, sólo 7 mil empleos podrían ser tildados de nuevos.

Las estimaciones más recientes (Pelegriño & Vigorito, 2004a y 2004b) 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. El tema migratorio en Uruguay ha sido muy debatido desde la recuperación de la democracia alentado por las condiciones de flujos negativos que tuvieron lugar por motivos políticos en el período dictatorial. No obstante, varios investigadores sostienen que el país esboza una tendencia estructural a la migración, a lo que se le suman las razones coyunturales, ya sean las de origen político (represión en la dictadura) o las crisis económicas que se suceden (Aguiar, 1982; Calvo & Pellegrino, 2005, p. 263). En 1999 comienza una sangría importante de población que ya no tendrá el destino mayoritario que había tenido hasta ese momento, las fronteras (Argentina y Brasil), sino que se

dirige al mundo desarrollado (Estados Unidos y España), predominando los hombres adultos jóvenes con educación media y alta siempre superior a la media de los residentes en el país (Calvo & Pellegrino, 2005, p. 263).

El saldo migratorio es negativo en 200 mil personas en el período democrático 1985-2004 debido a que se le suma al hecho estructural de la propensión a migrar las condiciones adversas en lo económico. La migración es aún más acelerada si tomamos en cuenta que entre 1985 y 1996 regresaron al país aproximadamente 40 mil personas (y 60 mil lo habían hecho entre 1975-1985) (Calvo & Pellegrino, 2005, p. 262). La migración internacional en el caso uruguayo exacerba la vulnerabilidad económica, ya que lo que resulta una solución individual o familiar para mejorar las condiciones de vida se convierte (en términos de la sociedad) en un fenómeno negativo para el crecimiento y el envejecimiento de la población cuestiones que van a impactar en la dinámica económica, los sistemas de seguridad y previsión social, etc..

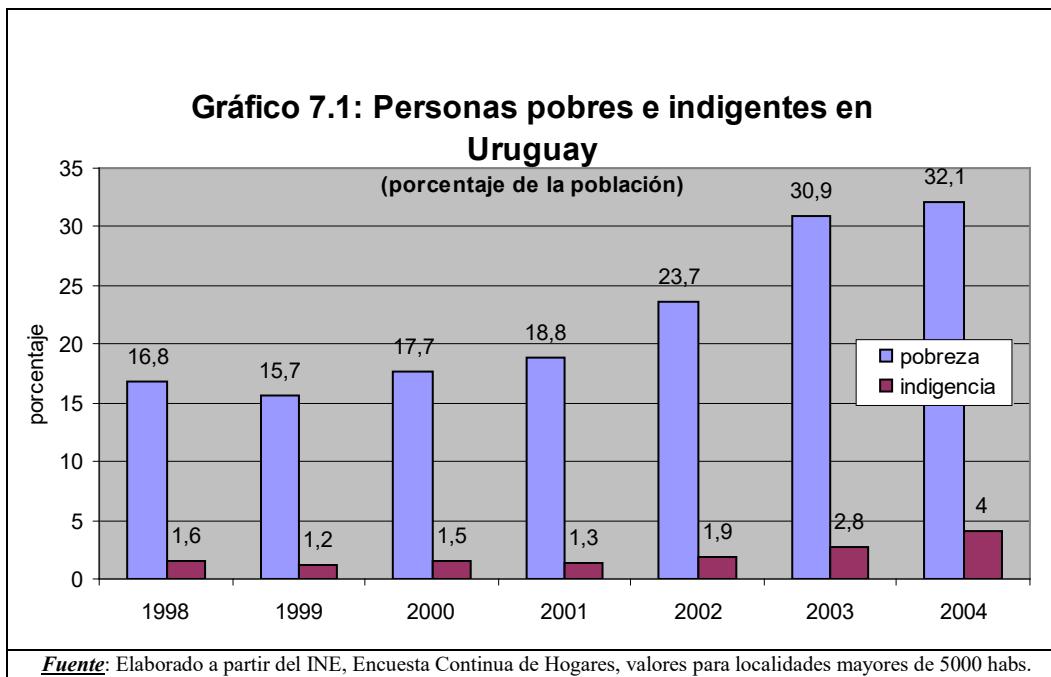
Tabla N° 7.12 Población y Migración Internacional

Año	Población	Migración (*) internacional
1852	131.969	
1860	229.480	
1908	1.042.686	
1963	2.595.510	
1975	2.788.429	200.000
1985	2.955.241	180.000
1996	3.163.763	100.000
2004	3.240.887	100.000
período	Crec. Poblacional	Saldo Migratorio
1985-2004	285.646	-200.000

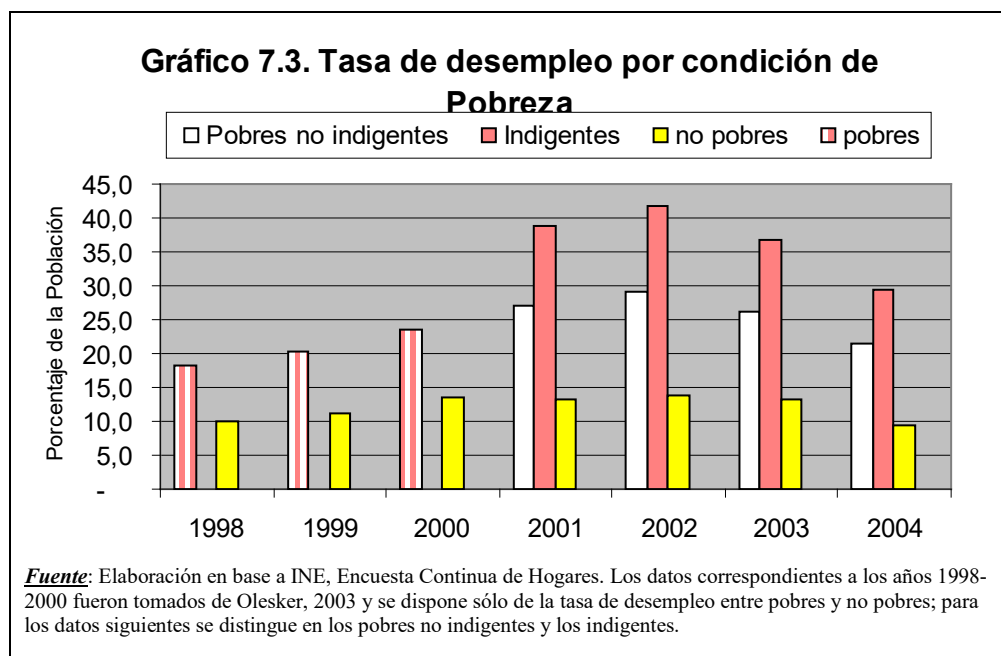
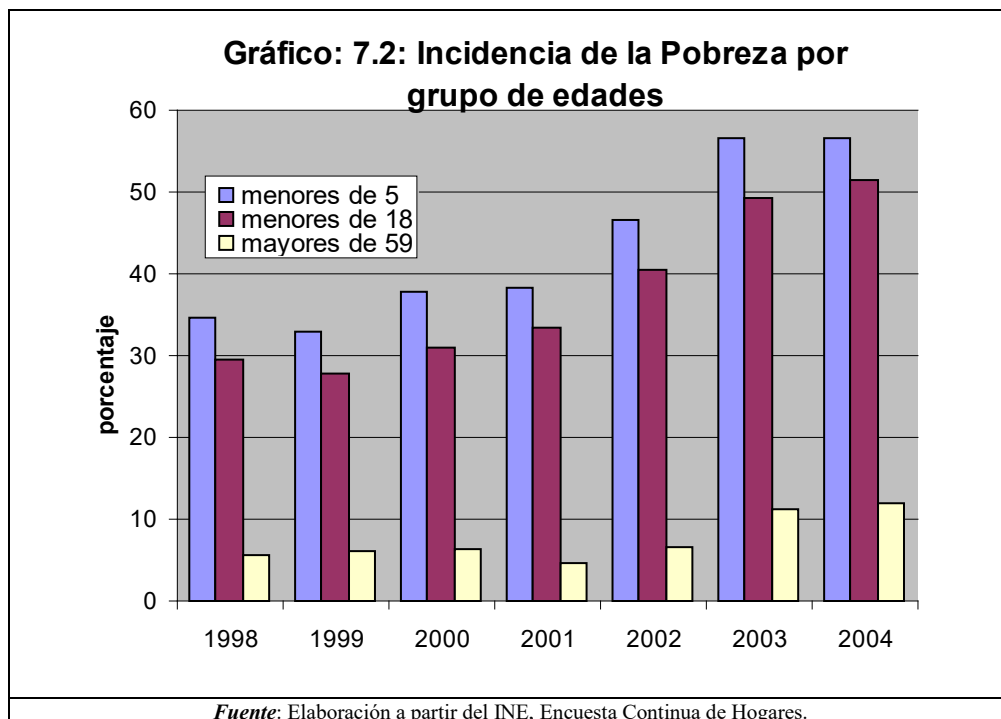
Fuente: Instituto nacional de estadística. Para los datos de migración se utilizaron las estimaciones de Cabella & Pelegrino (2004). (*) Los números correspondiente a emigración se toman en los períodos intercensales (1963-75; 1975-85; 1985-96 y 1996-04). El saldo negativo de la emigración de todo el período no sale de una suma simple de los saldos de los períodos intercensales sino de una estimación de Calvo & Pellegrino, 2005, p.262).

Ya en 1986 los pobres medidos por el método de ingreso eran el 46,2% de la población, si bien con las condiciones políticas posteriores a la democracia y cierta recuperación económica llevó a que en el año 1999 se ubicara en los guarismos más bajos (15,7% de la población) (INE, 2005). Sin embargo, la crisis que comienza a afianzarse en este mismo año trae aparejado un aumento drástico de la pobreza, llegando en 2004 al 32,1% de la población, con el agravante que en el grupo etáreo de 0 a 5 años este porcentaje trepa al 56,5% (INE, 2005).

La pobreza, ha ido en aumento en los últimos años y resulta alarmante que más de la mitad de los niños nazcan en hogares pobres, máxime en un país cuya tasa de crecimiento demográfica es especialmente perezosa. Aumenta la vulnerabilidad social en la medida que 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 a su vez mayor en los grupos más pobres e indigentes, cuestión que apuntala lo que decíamos antes.



Los que nacen pobres tienen más posibilidades de reforzar esa condición, ya que se van cerrando las “ventanas de oportunidades” que otrora existieron en un Uruguay donde la movilidad social permitía soñar con un futuro mejor.



Una de los lastres más importantes del período lo constituye el endeudamiento externo potenciado a partir de la crisis comenzada en 1999 y, fundamentalmente, con la crisis bancaria, sus fraudes y la aventura de salvaguarda de los bancos llevada adelante por el gobierno saliente.

Tabla 7.13 Deuda Externa Bruta: Porcentaje del Producto y de las Exportaciones								
	1983	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*
DEUDA/EXPORTACIONES	320	161.7	167.2	179.2	309.4	323.6	308.7 ^o	289.8 ^o
DEUDA/PIB	53	26.8	30.4	31.5	67.4	108.8	95	84
<i>Fuente:</i> BCU e <i>Informe de Coyuntura</i> , IE, UDELAR, septiembre, 2004. Años 04 y 05 la <i>ratio</i> deuda/exportaciones se construyó a partir de estimaciones del FMI (2004) <i>Quinta Revisión</i> (excluidos depósitos de no residentes), Agosto.								

También contra lo rescatado por el gobierno saliente, hay indicios de poca sustentabilidad de estos indicadores. El FMI (2004) ha sentenciado en su quinta revisión del acuerdo *stand by* que:

la reciente recuperación del Uruguay de su larga recesión ha sido más rápida de lo esperado, reflejando la implementación de políticas prudentes y un favorable ambiente externo. Desde que se tocó fondo a fines de 2002, el crecimiento se ha acelerado, el desempleo ha disminuido y la inflación ha caído al 10%. Los indicadores financieros son mucho mejores y el tipo de cambio ha estado relativamente estable[...] Sin embargo, la economía permanece vulnerable por la alta deuda pública, incluyendo un significativo componente de corto plazo, y el aún frágil sistema bancario. Mientras que los riesgos del programa han disminuido desde la última revisión, permanecen importantes vulnerabilidades, y mantener políticas correctas es esencial para contener estos riesgos. [...] Uruguay está expuesto al tipo de interés y a los riesgos del precio del petróleo. Aproximadamente la mitad de la deuda pública está a tasas variables[...] la carga de repago al Fondo se elevará abruptamente en 2006 y 2007 cuando las obligaciones de pago están proyectadas en alrededor del 7.25% y 5.5% del PIB, respectivamente.

Tabla 7.14 Año	Crecimiento del Producto (%)	Servicio de deuda (md)	Servicio de deuda a Producto (%)
2003	2.5	1 472*	12
2004	7	1 341*	12
2005	4	1 272	11.4
2006	4	2 070	16.5
2007	3	1 555	13.2
2008	3	1 083	10.3
2009	3	1 039	9.5

Fuente: FMI (2004) *Quinta Revisión del Acuerdo Stand By con Uruguay*; disponible en <http://www.bcu.gub.uy>, accesado 11/11/04.
(*) Cálculo a partir del *Informe de Coyuntura*, IE, 2004.

La deuda y su servicio (Tablas 7.13 y 7.14) resultan determinantes de corto plazo preocupantes y, seguramente, inabordable si se mantiene el perfil de vencimientos expuestos. Subrayamos lo que sostiene el mismo FMI (2004b), existe fuerte vulnerabilidad económica en buena parte debido a las tasas variables de la deuda pactada y a la política monetaria estadounidense que se espera duplique esa tasa de interés en los próximos años (del 2 al 4%). No obstante, las autoridades del Fondo Monetario, y como es de estilo, tienen la disposición de revisar los acuerdos establecidos con el gobierno electo. De todos modos, aquí hay varios caminos a seguir que van, desde una simple reprogramación de los vencimientos, hasta una renegociación más cuidadosa (con auditorías de por medio) para ver la ejecución correspondiente de los dineros y las responsabilidades existentes.

Otro de las cuestiones no menores para una reactivación económica sostenible —y que muchas veces se desestima—, es la deuda interna. Atender la franja de pequeños y medianos deudores en dólares desbordados luego de la brusca devaluación de 2002, cuestión que abonaría a la justicia social, a la caída de los costos de reinversión y, si dicha deuda se pesificara, a ganarle espacios al dólar. Esto último, muy conveniente en una economía en que todos concuerdan en su grado excesivo de dolarización (BCU, 2003; Astori, 2004; Lorenzo & Aboal, 2004).

7.4 Reflexiones finales

A partir de 1987 se signaron acuerdos de ‘ajuste estructural’ con los organismos multilaterales de crédito y se hacen explícitos los objetivos de una nueva orientación internacional. Es posible diferenciar tres fases en este período. La fase inicial “1983-89” está signada por una tímida recuperación y el reacomodo de los agentes económicos en un clima de aumento de demandas propio del contexto democrático. Los ajustes económicos si bien permitieron una cierta recuperación salarial también le fijaron un tope, en la medida en que se priorizaron los cumplimientos de los acuerdos internacionales de la pesada deuda externa. Una segunda fase instaurada en los noventa, se caracteriza por el avance de las reformas económicas propiamente neoliberales y con la estrategia de convertir al país en una “plaza financiera” regional. La tercera fase comienza en el año 1999 y, con el impacto de la crisis brasileña, exigiría una reorientación del comercio exterior y una mayor vinculación con Argentina. Una vinculación que resultó vulnerable ya que Argentina presentaba serios problemas de sobrevaluación cambiaria y una respectiva pérdida de competitividad internacional. El modelo duró hasta la crisis argentina de 2002.

El modelo de plaza financiera fracasó 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). Esta era la filosofía que se imponía para los sistemas financieros de las economías periféricas (BM, 1997, p. 10), y el entendido que la actividad privada era más eficiente que la pública resultaba el axioma más recurrido. Como apuntara Marx en el 18 Brumario, “la historia se repite” y la segunda vez “como farsa”, y tal vez sea más irónico todavía que el tercer acto resultara una “tragedia”.²⁶ 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.

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

²⁶ Son ejemplos de crisis bancarias que cierran ciclos en la economía uruguaya (1963-65; 1982-83 y 2002-03) y, donde a su vez, se socializan las pérdidas para que se privaticen ganancias. El Estado asumió las deudas de bancos en quiebra lo que resultó en un costo desmedido para la economía del país, en 1963-65 fueron Bancos: Transatlántico, Uruguayo, De Producción y Consumo, Minorista y Agrario, Rural y Del Sur, en 1982-83 el Banco Pan de Azúcar, Comercial y La Caja Obrera y en 2002 también el Comercial, Montevideo, La Caja Obrera y el de Crédito. Peor aún, hay familias que refrendaron su capacidad para quebrar sus empresas financieras, al igual que repitieron su suerte al ser beneficiarias de las dádivas del Estado.

internacional de América del Sur (Cimoli & Katz, 2001; 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 de los salarios bajos que, a pesar de la tímida recuperación respecto al nivel mínimo que se encontraba al final de la dictadura (1984), volvió a caer desde 1999 y se potenció con la crisis del 2002.

El empleo, se estancó respecto al período anterior y creció la demanda de trabajo, tanto por las causas obvias de las nuevas entradas al mercado laboral como por la caída de los ingresos. Esta caída de ingresos impulsó el multi-empleo y la incorporación y/o vuelta al mercado laboral de trabajadores/as del núcleo familiar inactivos (ya sea amas de casa, estudiantes, o bien jubilados). Por lo tanto, el desempleo creció de forma 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.

La deuda vuelve a ser un problema recurrente para la economía, al igual que en 1982, veinte años después se cae 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 refrendar 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 organismos multilaterales de crédito (FMI y BM), y atender la franja de pequeños y medianos deudores en dólares (que hace a la cadena de pagos interna).

A fines de 2004, la recuperación de los últimos dos años permite proyectar un crecimiento importante para el 2005 (5.5 % de PIB, según estimaciones del IE, diciembre 2004), siempre y cuando las condiciones regionales y mundiales se mantengan.²⁷ Hoy se asiste a un *impasse*, el modelo plaza financiera no tiene cabida, existe una nueva concentración de la banca en manos extranjeras y algunos bancos no menores en poder del Estado.

²⁷ Se recuperaron varios precios y mercados para los productos uruguayos. 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.

Capítulo 8. Permanencias y cambios en 50 años de historia

Este capítulo presenta un análisis comparativo de las tres fases de desarrollo que se identificaron para dar cuenta de la historia de la economía uruguaya a lo largo de los últimos 50 años.

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos Uruguay no vive una etapa de euforia económica entre 1950-73, por el contrario, comienza aquí una crisis estructural aún no superada. Como vimos en capítulos anteriores, varios autores sostienen la continuidad del proceso histórico a partir de 1959 y hasta la actualidad. No obstante, hubo tentativas de reconvertir el funcionamiento económico a partir de proyectos políticos dignos de explicitar. Discutimos a la luz del análisis anterior, los conceptos de la literatura dominante sobre el período y argumentamos en pos de una distinción entre el período en que opera el ‘ensayo monetarista’ del llamado propiamente ‘neoliberal’, en ambos existen articulaciones de clases que sostienen y hacen retroceder las formas económicas entonces vigentes.

En el punto siguiente punteamos las principales características de las fases estudiadas a modo de glosario de indicadores. Posteriormente identificamos las dimensiones que según la tradición estructuralista son dignas de apuntar y los cambios en cada una de ellas. Luego abordamos el nivel de las fases de desarrollo propuestas para entender el proceso histórico y las contradicciones que engendran. Por último, reflexionamos sobre las continuidades y rupturas que presenta el período de estudio.

8.1 Glosario del movimiento de los indicadores que distinguen las fases

Valga glosar el desenvolvimiento de los indicadores que caracterizan y permiten la diferenciación de estas fases, mismas que muchas veces, son objetos de generalizaciones empíricas o teóricas confusas que limitan una aprehensión integral de la historia económica uruguaya. Siguiendo los esquemas teóricos antes planteados (Capítulo 1) se distinguieron las tres fases señaladas con base en la inserción internacional, el papel del Estado y el financiamiento del desarrollo.

Con lo anterior, se encadenan a su vez otras dimensiones que permiten definir una estructuración interna de la acumulación, un tipo determinado de patrimonio productivo y

también la función que le cupo al mercado interno, como el destino del comercio de exportación y la característica de los bienes comercializables, el pacto social que sostiene al Estado, la heterogeneidad estructural que resiste y la dependencia externa que se teje, la distribución del ingreso, la exclusión-inclusión social y la migración internacional que se desata.

a) *El ocaso de la fase ISI*

El período de estancamiento inicial 1955-74 se caracteriza por:

- un dinamismo muy pobre del producto y la inversión;
- gran peso de los sectores primarios en la economía pero en franca disminución;
- el retroceso del sector industrial en el conjunto de la economía;
- un crecimiento del desempleo hacia fines del período;
- una inflación en aumento;
- la presencia del ahorro interno como fuente por excelencia del financiamiento del proceso productivo;
- una inserción externa a partir de bienes tradicionales¹ (básicamente carne, lana y cueros, más ganado en pie) en los mercados desarrollados de EEUU y Europa, catalogándose ajustadamente la idea de “patrón primario-exportador”;
- una dominación política basada en el pacto fundacional (oligárquico-burgués) con fuerte peso de los latifundios de baja productividad vinculados al comercio exterior y también al poder político.

b) *La reestructuración exportadora y el ensayo monetarista*

La modalidad de desarrollo en los años del gobierno de facto persiguió un cambio estructural que implicó:

- un cambio cualitativo en la inserción del país;
- una pérdida de importancia del sector exportador de bienes tradicionales, apareciendo en escena los bienes llamados no tradicionales² (lácteos, calzado, pesca, azúcar, cítricos);

¹ 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 peñaduría e hilandería; Semillas de lino, aceite de lino, expellers y harina; Semillas de girasol, aceite de girasol, expellers y harina; Semillas de maní, aceite de maní, expellers y harina; Trigo y derivados (harina, afrechillo, semitín, etc.); Carne bovina, ovina y equina. (excepto los declarados no tradicionales por el MGAP); Cueros bovinos y ovinos; Sebo bovino; Ganado en pie bovino, ovino y equino” (BCU, 1974, Nota Metodológica, Disponible en: <http://www.bcu.gub.uy>).

- un cambio también en el nivel de inversión de la economía;
- una reorientación de la inversión, la industria no tradicional se beneficia (lechería, etc.) y el sector de la construcción tiene también un crecimiento importante en algunos años que permite dinamizar el empleo;
- una apertura externa indiscriminada en los primeros años;
- una protección de las industrias no tradicionales y fuerte inversión pública en infraestructura después;
- problemas de financiamiento interno, aumento de la deuda externa e inauguración de lo que se conoce como “problema de deuda”;
- una caída drástica de los salarios basada en la represión sindical;
- una fuerte emigración por razones políticas (se estima el 10% de la PEA);
- una apreciación cambiaria y su posterior debacle en 1982;
- la aparición en escena de nuevos grupos dominantes, vinculados a los sectores no tradicionales, al estamento militar en el gobierno y a grupos comerciantes e importadores que aprovecharon la sobrevaluación cambiaria de los últimos años del modelo.

c) *El ‘neoliberalismo vigilado’ por las Instituciones de Bretton Woods*

Los rasgos básicos de esta fase son:

- cierta recuperación salarial por más que no se alcanzan niveles de los años anteriores a los 70, se completó la revalorización a la baja de la fuerza de trabajo estabilizándose a la mitad en términos reales de lo que estaba al principio del período anterior;
- potenciación de 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 en el destino de las exportaciones hacia la región y después del 1999 hacia Argentina;
- dependencia regional y vaivenes ante las crisis vecinas (Brasil 1999 y Argentina 2001-2002);

² Los bienes no tradicionales se definen por oposición a aquellos que son tradicionales en el comercio exterior. En especial los que se atienden en este período son: la industria del plástico, textil en general, vestimenta, marroquinería, cítricos, lácteos, calzados, pesca, azúcar, arroz, cebada, químicos, automotriz y siderurgia.

- aumento constante 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 con fuerte aumento del desempleo y problemas creciente de subempleo;
- debacle a partir de 1999 y crisis terminal en 2002 cuya manifestación inmediata fue la fuga de depósitos, crisis bancaria y, posteriormente, vaciamiento de reservas con miras a un rescate financiero que resultó también malogrado;
- endeudamiento galopante (mayor al producto) y fin del modelo plaza financiera;
- dinamismo de la emigración económica a fin del período, vulnerabilidad social, pobreza e inestabilidad política (se aviva el conflicto social entre exportadores e industriales);
- renovación de las esperanzas con el cambio de gobierno y vuelve al debate la búsqueda de una alternativa progresista, es decir, reposicionando a los sectores hoy marginados en el centro de las políticas de Estado.

8.2 Las dimensiones de la acumulación y sus fases

Desarrollamos aquí el detalle del análisis para las grandes dimensiones de la acumulación y las fases que éstas presentan. El esquema teórico inicial que nos sirvió de referente sostenía cinco dimensiones que explican el funcionamiento de la acumulación (Valenzuela, 1990, pp.55-90). Son estas: 1) la acumulación capitalista, 2) el sistema de fuerzas productivas; 3) la heterogeneidad estructural; 4) la dependencia estructural; y, 5) la dimensión sociopolítica.³

8.2.1 La acumulación capitalista

La acumulación capitalista se caracteriza en el primer período por un vínculo estrecho con el mercado interno y con la dinámica, ya en decadencia, del sector industrial.⁴ El Estado juega un

³ La acumulación capitalista refiere a la producción, realización y acumulación y su respectiva articulación de estos procesos. El sistema de fuerzas productivas apunta al nivel cuantitativo y cualitativo de las mismas, al carácter del patrimonio productivo, la composición técnica, el grado y tipo de cooperación y la eficiencia integral del proceso productivo. La heterogeneidad estructural, indica las formas vigentes de la estructura productiva y su articulación particular. La dependencia estructural por su parte, distingue la inserción del país en los circuitos de acumulación mundial, los flujos y formas de sujeción del excedente. Por último, la dimensión sociopolítica busca dar cuenta de la estructura social, los mecanismos de dominación y las alianzas sociales que permiten la estabilidad o el cambio de una determinada hegemonía social.

⁴ Se podría hablar aquí de un proceso no interrumpido de *desacumulación productiva* e industrial básicamente.

papel fundamental en la articulación existente entre la fase de producción, realización y acumulación por la vía de instrumentos de política impositiva y distributiva. Los impuestos son básicamente al comercio exterior y al patrimonio productivo (Anexo 9, tabla A-11a. y A-11.b), esta es la forma en que el Estado se apropia del excedente de exportación y que luego distribuye tanto en servicios públicos, como en la protección a la industria, apoyos a nuevos sectores, salario indirecto, etc., que retroalimenta la realización de la producción. Esta actividad estatal permite entender las sinergias de esta fase de desarrollo: dinámica de la producción para el mercado interno, nuevos empleos y salarios dignos que se transforman en consumo de masas. Atiéndase que los bienes exportados, si bien generan gran excedente, representan un esfuerzo productivo apenas superior al 10% del producto a principios del período.

En el segundo período, el ensayo monetarista, se rompen dichas sinergias y el eje del crecimiento se concentra en el mercado externo. El Estado va perdiendo esa cuota excedentaria que le permitía mejorar la distribución del ingreso y, por la vía de la protección a la industria doméstica, la diversificación sectorial de la economía. Esta ruptura no implica el retiro del activismo estatal, sino por el contrario, el mismo se redirecciona al apoyo de los sectores no tradicionales que se insertan al comercio exterior. En el tercer período, ‘neoliberalismo vigilado’, crece fuertemente el comercio exterior (pasa a ser el 80% a finales del período) y los sectores comerciales y financieros, en contraste con un proceso de desindustrialización que llevó a elevar el desempleo.

8.2.2 *El patrimonio productivo*

El patrimonio productivo es básicamente nacional en las dos primeras fases de desarrollo aquí analizados. La composición técnica del proceso productivo depende de la importación de bienes de capital, misma que a su vez, descansa en una capacidad material de acumulación insuficiente (Valenzuela, 1990). 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.⁵ En el período que sigue, el Estado interviene y protege con políticas de corte general y específico a sectores industriales que se reconvierten al mercado

⁵ 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).

externo. Se propicia un avance en la composición técnica en rubros no tradicionales, para lo cual la inversión pública tuvo un rol preponderante.

En el período 1983-2004 se da un avance de la extranjerización del patrimonio productivo, en especial en el comercio y el sistema financiero, también sobre el fin del período pasa lo mismo con las tierras agrícolas. El sector industrial no fue un objetivo particular para las decisiones económicas del Estado, por más que los mercados externos siguieron siendo el eje del “crecimiento” y el marco general de las políticas. El Estado no tuvo tampoco una actividad importante en la inversión pública productiva, ni explícitamente apuntala a los sectores productivos con instrumentos discriminantes. El sistema financiero en particular, fue la excepción que confirma la regla, éste sí recibió una asistencia decidida y será en buena parte gestionado por capital estatal luego de la crisis de 2002, de la misma forma lo fuera luego del debacle económico-financiero de 1982.

8.2.3 La heterogeneidad estructural

La heterogeneidad estructural se acrecienta en los últimos dos períodos examinados (1974-83 y 1983-04). En el primer período los sectores más dinámicos eran: el primario-exportador, la industria competitiva y la protegida. Las diferencias de productividad resultaban importantes entre la industria y el sector externo, a la vez que entre los sectores que necesitaban protección y aquellos competitivos. El Estado es aquí el responsable de amortiguar la heterogeneidad estructural. En las etapas que siguen, la caída de la protección Estatal a la industria doméstica, implica 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. El estudio del IE (1971) muestra el papel inhibitor que tiene la gran distancia entre los sectores de punta (aunque de baja productividad comparativamente si los parámetros son internacionales) 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 la articulación de la banca con la industria sigue siendo una traba a la dinámica económica. En el último de los períodos, la política económica que potenció la entrada de capitales fue también la que estrujó los ingresos e

hizo inviable la actividad productiva, llevó a la concentración de la riqueza y, su contraparte, la exclusión social.

8.2.4 La dependencia estructural

La dependencia estructural fue en aumento, aunque es posible diferenciar claramente los ribetes y características que presenta. La articulación temprana del país con los mercados europeos y americano (Inglaterra y EEUU) fue un impulso positivo para potenciar la inversión, mejorar la calidad y cumplir con las exigencias de mercados desarrollados. Los flujos de capital externos fueron importantes, en particular porque el Estado tuvo una actitud reguladora y los dirigió hacia nuevos sectores o hacia otros predefinidos como estratégicos. La succión del excedente se hizo a partir del comercio internacional (por la vía de los términos de intercambio) y la fuga de capitales.

En los períodos posteriores, en particular con la liberalización comercial y la aceleración de la liberalización financiera, creció la dependencia. Surgen nuevos mecanismos de succión del excedente como lo son las mismas empresas extranjeras (filiales), los intereses pagados por el sistema financiero a los no residentes, las deudas y sus condicionantes para las políticas económicas. La inserción externa se transforma a partir de la mitad de los ochenta cuando comienza a priorizarse la región, pero sin políticas particulares y sin planeación alguna (lo que se ha dado en llamar “políticas casino” (Foladori & 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. A la dependencia de los flujos de capital, de los precios internacionales (en especial del petróleo) se le agrega la inestabilidad regional para sus productos y la dependencia incluso de bienes de consumo dada la creciente des-industrialización.

8.2.5 La dimensión sociopolítica

La dimensión sociopolítica muestra que el primer período está signado por el pacto social fundacional, donde el sector exportador sostiene a regañadientes un Estado de Bienestar que otorga estabilidad política y social. Desde 1955 el desgaste propio de los mecanismos de dominación inducidos por la recesión que presenta el sector dinámico comienza a cuestionar los mecanismos que sostenían el consenso social anterior. La caída de la rentabilidad inducida por la crisis del poder de compra de las grandes potencias y el incremento de competidores en el

mercado mundial, lleva a que el sector agro-exportador que se había contentado con “la bolsa”, 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.

La profundización de estas luchas lleva a nuevos grupos a participar 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, y básicamente, por el papel del Estado como garante de última instancia. El ensayo monetarista es fundamental en la reestructuración de las clases en el poder, y, el contexto de autoritarismo político bajo el gobierno de facto permite (con base en la coacción extraeconómica) la revaloración a la baja de la fuerza de trabajo.

El “neoliberalismo vigilado” que tuvo lugar después de la crisis de deuda tiene como coreografía un pacto social propio de las instituciones democráticas. No obstante, los elementos que dirigen la vida política estarán encorsetados por los acuerdos con los organismos internacionales de crédito y los instrumentos de política económica que aquellos proponían como los más idóneos y que condicionaban la obtención de nuevos créditos. La distribución de los ingresos fue también regresiva como en la fase anterior, aunque ahora los mecanismos ya no serían extra-económicos sino que se asocian al poder de mercado cuya operación se ve facilitada a través de políticas económicas liberalizantes y otras igualmente excluyentes (*e.g.* reforma tributaria).

8.3 Las modalidades o fases de desarrollo y sus determinantes

Las tres fases de desarrollo que se apuntaron se derivan de la aplicación de tres criterios: a) la inserción internacional del país y el tipo de mercados que se priorizaron; b) el grado y pauta de la intervención estatal; y, c) el financiamiento del desarrollo. A su vez, a partir del vínculo de estos tres criterios es posible tipificar la inversión y el crecimiento, la misma estructura de la acumulación interna, el desempleo y la inflación, el pacto social que se impuso como el impacto en la distribución del ingreso.

8.3.1 La inserción internacional del país y los tipos de mercados que se priorizan

La inserción internacional del país puede distinguirse en las tres fases de desarrollo aquí tipificadas.

En la primera de las fases, los productos de la inserción externa fueron primarios y derivados de la ganadería extensiva (carne, lanas y cueros) y se apuntó a los mercados desarrollados. La exportación sólo explicaba un 12.6% promedio del esfuerzo productivo, no obstante, era la hélice impulsora del resto de la economía y que permitía una diversificación industrial enfocada al mercado interno. El proceso inflacionario se desató luego de la caída de los excedentes agro-exportadores, y así se cuestionaría el círculo virtuoso que mantenía el empleo y los salarios.

En la segunda de las fases, si bien la base productiva de la inserción internacional sigue siendo primaria, comienza a diversificarse la oferta exportadora con los llamados bienes no tradicionales y, varios de ellos, tenían cierto proceso de transformación. Sobre el final del período, también los grupos financieros comienzan a ganar fuerza, a la vez que grupos comerciantes se beneficiarían del atraso cambiario.

En la tercera de las fases, la inserción internacional es decididamente regional, existe un retroceso fuerte en la industria de exportación y la industria doméstica sigue cayendo, en especial debido a otro largo atraso cambiario. El desempleo fue la variable de ajuste ya que los salarios llegaron a niveles muy bajos luego de la crisis del 2002. El sector financiero estuvo en el centro de las políticas económicas, los bancos mantuvieron altos niveles de rentabilidad hasta que fueron afectados por la inestabilidad regional. Fueron factores determinantes de la crisis bancaria: la falta de regulación para la entrada de capitales y la incapacidad de las autoridades monetarias para blindar el sistema financiero. La inestabilidad financiera terminó catapultando la pretendida plaza financiera.

8.3.2 Grado y pauta de la intervención estatal

La intervención estatal está presente en todos los períodos. No obstante, la vocación por alentar una estrategia y las opciones que se hicieron, por supuesto dependientes de los pactos de dominación que se consolidaron en cada uno de las modalidades de desarrollo que siguió el país, nos llevan a distinguir pautas de dicha intervención.

La primera fase presenta un fuerte activismo estatal que priorizó a la industria que producía para el mercado interno y se implementaron políticas de apoyo directo a esta actividad.

En la segunda, en cambio, se rompió con dicha pauta de protección y fueron aquí los grupos exportadores no tradicionales el objeto de la misma, pero igualmente tuvieron políticas determinadas para su tecnificación y para alentar su competitividad.

En la tercera, el discurso liberalizador de las instituciones de Bretton Woods se impone y el Estado tiene una actitud más pasiva en lo que hace a su intervención en la economía. Esto no implica que no existiera intervención, o que no hubieran grupos económicos más beneficiados que otros, sino que la pauta de intervención era a través de políticas de corte general y no específica para esos sectores.

La intervención estatal dirigida a beneficiar sectores particulares de la actividad económica está atada a los proyectos políticos que se instrumentaron en cada fase aquí analizada. Es posible sostener que en los dos primeras modalidades de desarrollo los proyectos políticos son más nítidos, mientras que en la última, se impone como prioridad la de cumplir con las políticas impuestas por los organismos multilaterales de crédito. En esta última fase de desarrollo la inversión extranjera directa y en cartera, los servicios y los grupos financieros tuvieron el respaldo irrestricto de los gobiernos, mientras que los grupos sociales articularon sus intereses con los sectores mencionados.

8.3.3 El financiamiento del desarrollo

El financiamiento de la inversión sigue siendo uno de los puntos neurálgicos del desarrollo en cada una de las fases aquí analizadas.

En la primera, donde resalta el estancamiento, la insuficiencia de la inversión tiene que ver con los límites naturales a la expansión de los sectores exportadores y a los escollos para aumentar la rentabilidad en otros sectores. La baja inversión no estuvo atada a lo que muchas veces se resalta como insuficiencia de ahorro o bajo excedente, sino a las facilidades que dicho ahorro encontró para canalizarse al exterior (por los mismas condiciones de rentabilidad en los sectores domésticos). No obstante, el ahorro interno explicó casi toda la inversión.

En la segunda, por su parte, el ahorro interno compartirá el peso del financiamiento con la entrada de capitales y con los créditos externos. El Estado jugó a su vez un papel importante para

el dinamismo de la inversión pública (78-80), si bien no se tomaron recaudos respecto al ingreso de capitales que luego generarían fuerte atraso cambiario y un problema de deuda.

En la tercera, las fuentes del financiamiento serán básicamente externas, primero hasta 1989 los organismos multilaterales, luego hasta la crisis de 2002 los flujos de capital que llegaron al país y, posteriormente, nuevamente el FMI será el sostén del financiamiento. El Estado se retira en esta etapa de la inversión pública productiva y los recortes de gastos fueron objetivos prioritarios tal y como lo proponía la *condicionalidad estructural* de las IFIs. Otra vez el Estado estuvo omiso en dirigir la inversión privada hacia sectores que podrían haber sido estratégicos para el desarrollo nacional, por lo tanto, ésta persiguió objetivos cortoplacistas y cuando pasaron las euforias regionales la fuga de capitales se hizo otra vez imparable.

8.3.4 Las contradicciones que se desarrollan

La inserción primario-exportadora se sostiene a lo largo de todo el período analizado. No obstante, los cambios en los tipos de productos y mercados que se prioriza para dicha inserción externa; el grado y la pauta de la intervención del Estado y distintos grupos sociales que le dan forma a la hegemonía; las fuentes de financiamiento y su vínculo con la estructura productiva y la dependencia externa; constituyen modalidades o fases diferenciales de desarrollo. Cada una de las fases desarrolla sus contradicciones internas y genera las condiciones de su propia desaparición.

La primera modalidad de desarrollo aquí apuntada presentó fuerte dependencia del excedente agroganadero, del papel del Estado para redistribuir dicho excedente y, en especial, de la protección a los sectores industriales nacientes que venían a diversificar la estructura económica. Por su parte, la vulnerabilidad externa aumentaba con la llegada de nuevos competidores al mercado mundial y con la etapa de madurez propia que alcanzaba el capitalismo central y su impacto negativo en la demanda de bienes primarios de importación (Furtado, 1969; Fajnzylber, 1980; Tavares, 1969). A su vez, refuerza la debilidad externa (Wells, 1988) una demanda creciente de bienes de capital e intermedios para enfrentar la capacidad material interna insuficiente de la acumulación (Valenzuela, 1990, 1991). Esto, se vuelve palpable en el déficit fiscal y la necesidad de nuevas condiciones para la entrada de capitales que sustituirían al ahorro interno para la financiación de los desequilibrios y la nueva inversión. También el costo del

funcionamiento estatal, ya sea para la protección efectiva a la industria de sustitución o bien como empleador de la fuerza de trabajo sobrante robustece los problemas de financiamiento.

En la segunda, se identifica el proyecto político de mediados de los setenta como un intento de impulsar una inserción secundario-exportadora que terminó frustrándose también por sus mismas contradicciones internas. El modelo de inserción se concentró en los bienes no tradicionales, pero también recostados en la explícita protección estatal y el activismo que demandó la caída de los costos productivos. No obstante, el costo productivo que más decayó fue el de la fuerza de trabajo lo que terminó quitándole la viabilidad política y la estabilidad social de largo plazo a dicho proyecto, más allá de lo que fuera el autoritarismo político que lo hizo operativo. Se acuerda con Ramos (1989) en que la reestructuración exportadora no dependía para su viabilidad económica de la represión y de la baja de salarios ya que la rentabilidad venía asegurada por otro parámetros. Las condiciones subjetivas de la lucha de clases permitió —bajo el implacable celo de las armas— aumentar esa ganancia capitalista terminó corroyendo las mismas bases de su expansión. Esta frustración tiene como corolario la crisis de deuda de 1982 y, contra todos los pronósticos, la salida de la 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 no debería sorprender que la posterior crisis de 2002 tenga un desenlace muy parecido a la anterior.

La última de las etapas que va desde 1983 hasta 2004 es también posible nombrarla como “degeneración neoliberal” (Valenzuela, 1991) 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 por los gobiernos de turno. En esta fase la contradicción es puramente económica y el mercado dirige las principales decisiones económicas en desmedro de los consumidores en general y, en particular, los sectores sociales más endeble. El Estado, por su parte, garantiza la operación de los mecanismos mercantiles y se retira de las actividades productivas de la economía y también de las responsabilidades sociales. Mediante la acefalía de regulación política con que opera la economía se expanden los espacios de la acumulación privada y aumenta la especulación financiera. La liberalización económica y apertura externa irrestricta aumentan la vulnerabilidad del país a la vez que cuestiona la existencia de buena parte de la industria nacional que no tiene condiciones de competitividad, ya sea por los obstáculos

internos (tamaño, financiamiento, etc.) o por la productividad de las empresas extranjeras que ganan participación en el mercado nacional.

Distinguir las modalidades o fases de desarrollo que se articularon en el país en estos 50 años permite identificar los cambios estructurales y los proyectos políticos que las sostuvieron. Si bien la ortodoxia neoclásica fue la que comandó las estrategias de política económica, cuestión que varios investigadores resaltan para hablar de continuidades del proceso histórico aquí analizado, cada uno de estas fases que se detallaron tuvieron una impronta particular. La descripción y el análisis de esta particular impronta permite especificar las estructuras económicas y sociales y los ejes de la dependencia externa que ellas delinearon.

Tabla 4.5 Dimensiones de la Acumulación y sus fases

Modalidades de Desarrollo	Acumulación Capitalista	Fuerzas Productivas	Heterogeneidad Estructural	Dependencia Estructural	Dimensión Social y política
<p>1955-1974 Ocaso del Modelo ISI</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Mayor integración entre las fases de producción, realización y acumulación; ◆ sinergias entre mercado interno, empleo y salarios 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Patrimonio productivo nacional; ◆ composición técnica deficitaria en bienes de capital; ◆ estancamiento productivo y tecnológico. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Sectores dinámicos: primario-exportador e industria protegida del mercado interno. ◆ ≠ productividad en industria (competitiva y protegida) y sector exportador. ◆ Estado crea nuevos sectores; ◆ dirige IED; e interviene en ◆ realización de la producción (vía protección, empleo y salarios) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Dependencia de mercados capitalistas desarrollados para sus productos. ◆ Ahorro interno explica casi toda la inversión; ◆ IED en algunos sectores dirigida por el Estado. ◆ Flujo externo de excedente (fuga de capitales nacionales y términos de intercambio) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Pacto social fundacional, sector exportador-Estado de Bienestar (excedente agrario de apropiación estatal a cambio de estabilidad política y dádivas a sectores medios y populares como reforzamiento de una burguesía débil)
<p>1974-1983 Ensayo Monetarista</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Se rompen las sinergias; ◆ abandono del mercado interno como eje del crecimiento 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Patrimonio productivo nacional; ◆ mayor composición técnica en rubros no tradicionales de exportación y ◆ sectores con mayor valor agregado. ◆ El estado interviene en salvataje financiero 1982) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ El Estado se retira del apoyo a la industria doméstica y aunque apunta a diversificar la base exportadora. ◆ ≠ productividad entre producción interna y la exterior 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Aumenta dependencia del mercado externo; ◆ del crédito externo; ◆ de la IED y ◆ la vulnerabilidad externa influye directamente en el resto de la estructura económica; ◆ flujos de excedente (TI, intereses, pago de deuda) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Autoritarismo político que rompe el Estado de Bienestar; ◆ vieja oligarquía exportadora y nuevos grupos no tradicionales y financieros
<p>1983-2004 Neo liberalismo ‘vigilado’</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Mayor apertura externa; ◆ aumento de la acumulación improductiva ◆ y desindustrialización 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Extranjerización del patrimonio productivo (tierra, finanzas y comercio). ◆ El sistema financiero volverá a ser asistido en 2002 por el capital estatal 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Retrocede industria doméstica ◆ el sector exportador y el financiero concentran los ingresos; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Mayor apertura externa y financiera; ◆ influencia de mercados regionales. ◆ Fuga de excedentes vía intereses a no residentes que financian la inversión; ◆ deuda con organismos multilaterales y ◆ dependencia del mercado externo (desindustrialización) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nuevo pacto social democrático; ◆ sectores exporta-dores, comerciantes y grupos financieros; ◆ decadencia de los sectores industriales ◆ gran exclusión social

8.5 El debate sobre las permanencias y los cambios del proceso histórico uruguayo

Existe un arraigado consenso en la literatura económica de Uruguay en identificar el final del último auge económico (más o menos sostenido) a partir de 1955, año en que se fecha el comienzo de una crisis estructural hasta hoy no superada. Por lo tanto, el país se aparta de la caracterización general de Maddison (1982) con la que normalmente se referencia la historia económica de América Latina, y no vive una época de oro durante el período 1950-1973. Por el contrario, tenemos una agonía prolongada después de lo que fuera el apogeo relativo vivido entre 1935 y 1955. No obstante, a pesar del estancamiento económico y la inflación que son las características más sobresalientes de la decadencia del modelo ISI, resalta a su vez: la tendencia al pleno empleo, un Estado de Bienestar que resiste su desmantelamiento con todavía cierto amparo social, la protección de la industria de sustitución de importaciones y la hipertrofia de la burocracia estatal.

Otra tendencia más o menos compartida es a considerar de forma uniforme al período de principio de los setenta a la actualidad bajo el rótulo de “neoliberalismo” (Olesker, 1990, 2001; Rocca, 1998; Arce, et al., 1994; entre otros). Lo anterior basado en dos tendencias irrefutables como lo son: el discurso económico liberalizante que se impone y la distribución regresiva de los ingresos que se inaugura en el gobierno de facto. Se asocia incluso el autoritarismo político, la liberalización comercial y financiera y el retroceso del Estado de sus funciones de contralor, producción y bienestar social. Existen varios indicios que indican la certeza de un autoritarismo político, en especial desde 1968,⁶ pero no cambios económicos grandes hasta la puesta en marcha del Plan de Desarrollo 1974-77. No obstante, como se resalta (capítulo 7), las funciones estatales de contralor y producción no quedarán fuera hasta la década de los ochenta. A su vez, puede verse una intencionalidad clara de un proyecto político de clase a partir de 1974 y que aquí se entiende como un intento de articular un “patrón secundario-exportador” que, a pesar de lo extendido del eufemismo “neoliberal”, este período exigió gran activismo estatal generando un reacomodo del entramado social.

A partir del consenso referido, es posible identificar algunas permanencias (o continuidades) del proceso histórico posterior como a la vez rupturas (o cambios) no menos importantes. Resaltan como continuidades algunos elementos de política económica, la creciente apertura externa, el cuestionamiento del papel del Estado como benefactor o productor, la caída

⁶ Se toma como indicador determinante la votación de las “medidas prontas de seguridad”, mismas que suspenden los derechos constitucionales y abren camino a la represión lisa y llana.

de los salarios, la desindustrialización de la economía, estancamiento, desempleo, preocupación dominante por la inflación, concentración del ingreso y exclusión social.

Si se hiciera hincapié en dichas permanencias habría que acordar con la afirmación de que luego de 1959 (en especial desde “la reforma monetaria y cambiaria”) encontramos una uniformidad económica básica (Melazzi, 2003). Sin embargo, y como se apuntó, no menos cierto resulta que hay diferentes objetivos identificables en los distintos períodos, incluso los grupos sociales que encarnan la misma dominación se articulan de forma diversa. Por lo tanto, se opta aquí por apuntar esos elementos que explican los equilibrios de clase que sostuvieron esas modalidades de desarrollo y los que permitieron sus transformaciones.

8.4.1 Permanencias o continuidades

A partir de la segunda mitad de los 50 el proceso industrializador que venía desarrollándose comienza a cuestionarse como objetivo a priorizar. Con el estancamiento productivo se cercenó la capacidad distributiva que el Estado tenía. A su vez, con el cuestionamiento del excedente agrario se puso al rojo vivo la puja distributiva que tuvo al proceso inflacionario como su exponente mayor. Así terminó la fase de desarrollo conocido como “sustitución de importaciones” que, a pesar de sus problemas, explicó el último período de bonanza que viviera el país en el siglo XX y buena parte de los activos sociales que aún ostenta.

Arce, et al. (1989, pp. 35-53) visualizan dos patrones de acumulación en el siglo XX uruguayo, uno que tipifican de “Cuasi-Nacional” (1903-1958) y otro “Trasnacional” (1959-1988). Los autores ponen énfasis en: la propiedad de los medios de producción, la reproducción de la fuerza de trabajo, el destino de la producción, el sistema financiero, las políticas económicas, las políticas de gasto y tributos, el papel de las empresas públicas y las relaciones sociales y de poder. La idea de “Trasnacional” tiene que ver con una continuidad de la lógica de la política económica y con 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, et al., 1992, p. 36; Melazzi, 2003, p. 28).

La propiedad de los medios de producción son más típicamente nacionales en el primer período, y en el segundo, cobra importancia el financiamiento externo y la inversión directa de capitales extranjeros. Empero, la tendencia es más débil de lo que se pretende si se atiende al período en su conjunto, existen momentos de extranjerización de la economía y otros de vuelta a

la concentración en manos estatales de medios de producción o empresas financieras. Se sostiene que recién en la última media década recesiva es claramente más fuerte la extranjerización de los activos. 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).

Atiéndase como constante derivada de los momentos críticos, la socialización de las pérdidas a la vez que privatización de las ganancias que llevó adelante el Estado. Estas políticas sistemáticas provocaron la concentración de los ingresos. Los riesgos de los negocios de las grandes empresas, y en especial del sistema financiero-bancario, fueron respaldados en última instancia por el Estado. Valga algunos ejemplos. La socialización de las deudas de los bancos en quiebra puede identificarse ya a partir de 1963-65 (Banco Transatlántico, Banco Uruguayo, Banco de Producción y Consumo, Banco Minorista y Agrario, Banco Rural, Banco del Sur). La historia 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 con la más reciente crisis de pagos en 2002 (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, 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 devolverles la viabilidad. Esto se hizo a partir de una institución irónicamente creada bajo el rótulo de *Corporación Nacional para el Desarrollo*. Se apoyaron aquí muchas empresas que hoy no se reconocen por la sanidad de sus economías y varias de ellas ya desaparecidas (entre otras: 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., etc.).

La reproducción de los medios de producción en la primera modalidad de desarrollo depende de la importación de bienes de capital e insumos (básicamente intermedios) para la industria, facilitado por políticas estatales explícitas y el excedente del sector dinámico (agro-exportador). Pero, a pesar de ello, la inversión extranjera y el endeudamiento juegan por lapsos

(coyunturales) un papel decisivo. La tendencia esbozada se mantiene también en la segunda fase de desarrollo aquí identificada.

La orientación del crecimiento, mercado interno *versus* mercado externo, es otra tendencia muy referenciada. No obstante, tampoco aplica de forma homogénea ni siquiera a todo el período llamado “Cuasi-Nacional” (Arce et al. 1989) de la acumulación. Se destaca un período de crecimiento equilibrado hasta 1929, mientras que posteriormente, se refuerza –hasta 1955– el proceso de “crecimiento hacia adentro”.

La política fiscal es un elemento a destacar que diferencia estos períodos. Se observa la concentración de impuestos en el comercio exterior y el patrimonio productivo en los primeros setenta años del siglo. Posteriormente cobra importancia una reforma impositiva que tendrá como objetivo fundamental la redistribución de ingresos desde el trabajo hacia el capital. Con dicha reforma cobran fuerza los impuestos indirectos (i.e. IVA) y directos sólo a los salarios mientras caen los primeros y se exonera totalmente la libre movilidad de capitales en los 70, 80 y 90. Este último elemento es la forma dominante de transferencia de los costos de financiamiento estatales desde la actividad productiva hacia los consumidores y que explicaría buena parte de la redistribución regresiva del ingreso. El impuesto al valor agregado explica más de la mitad de la recaudación impositiva,⁷ disminuyendo el peso relativo de aquellos impuestos al patrimonio y al comercio exterior que habían sido la base impositiva anterior (ver Anexo 8, Tablas: A-10, A-11.a y A-11.b).

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. Se acierta al apuntar que las empresas públicas tuvieron un rol protagónico para bajar los costos de funcionamiento empresarial (1908-1958), aportando a la

⁷ El Impuesto al valor agregado (IVA) que en el 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 entre el 23 y 26% de impuestos en los bienes de consumo más corrientes. En 2003 se presentó un proyecto de ley para la unificación de la tasa del IVA (en el país se planteaba como deseable el entorno del 18-19% sin excepción de bienes), cuestión que no tuvo eco en el parlamento justamente por su impacto regresivo en las capas más frágiles de la población. La lógica de esta medida la desarrolla Manuel Marfán (2002) del Dpto. de Desarrollo Económico del ILPES/CEPAL y se basa en la facilidad que presenta el IVA a la hora de la recaudación y las trabas que resultan para su evasión. El economista chileno sostiene que el Estado es el que debe hacer la distribución y no los impuestos. No obstante, la confianza de los latinoamericanos en sus Estados (y gobiernos) estaría cuestionando esa línea de argumentación.

eficiencia del proceso de competitividad.⁸ Puede también 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). Valga reconocer, que igualmente contribuyen con un *plus* determinante (mismo que sus homólogas privadas no están dispuestas a aportar) para la competitividad nacional y el bienestar social.

Como puede verse en el Anexo 8 (Graf. A-15, p. xlix) el crecimiento del producto *per cápita* tiene un leve repunte entre 1974-1999 mientras que los salarios reales caían sin atenuantes, explicando el concepto de “concentración y exclusión” (Olesker, 2001)⁹ o el traslape de ingresos del trabajo al capital como se expuso. No obstante en términos económicos, es distinguible la concentración de los ingresos que tiene lugar entre 1974-1985 y la posterior. En la primera etapa se da un fuerte retroceso del salario real, mientras que la siguiente se vincula a un aumento de la productividad y un estancamiento de los salarios reales.

Por su parte, también el proceso de desindustrialización (disminución de la participación del sector industrial en el conjunto de la producción interna) constituye otras de las tendencias irrevocables de la economía hasta el presente (se pasa de un grado de industrialización mayor a un cuarto del producto en 1980 a sostener hoy día un sexto del mismo, Dutra, et al., 2002). Vale la pena señalar que las manufacturas ganan participación en el total de las exportaciones en algunos años pero luego decaen (Anexo 9, Tabla A.14). En contrapartida, aparecen algunos nichos no tradicionales (no todos industriales pero algunos vinculados a la manufactura de mediana tecnología) que se insertan en el mercado externo.

8.4.2 Los cambios o rupturas

También existen cambios que son más importantes a la hora de una caracterización como la que se pretende dejar.

⁸ La competitividad es una variable sólo susceptible de medir en términos sociales, o como resalta CEPAL (2002a), es sistémica. Es decir, hay un sin número de actitudes y aptitudes que se logran en un sentido social e integral y que eleva la competitividad de la economía en su conjunto, este concepto va mucho más allá de la simple eficiencia del proceso estrictamente productivo de un bien o servicio.

⁹ 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).

No pocas veces se generaliza sobre el papel del Estado y se afirma que éste abandona su carácter de regidor de la economía desde fines de los 50. 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 determinante en el control de precios durante todo el ‘ensayo monetarista’ y también en la inversión pública. Los analistas que tildan igualmente de neoliberal al período 1968-1984 y lo emparejan con el liberalismo posterior, están desmereciendo los cambios ocurridos tanto en la estructura social y productiva como también las alianzas políticas que ocurrieron en dicho período. En particular, el direccionamiento de los excedentes que lleva adelante el mismo Estado y a los sectores y actores económicos a que se redirigieron.

No se desconoce que durante todo el período 1968-83 existen algunas continuidades, pero se resaltan las rupturas. Las rupturas que se procesan tienen que ver con el cambio fundamental de la protección estatal, se abandona 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 ministro de economía (Ing. Vegh Villegas) a principio de los setenta, los objetivos explícitos fueron “estabilización, liberalización y apertura económica”, los planes que comenzaron 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 es una continuidad general, hay quienes la tildan desde fines los sesenta (Olesker, 2001) y otros desde mitad de los setenta (Rocca, 1999). Sin embargo, se apunta como ruptura la calidad de esa apertura, a su vez, los grupos que resultan alentados constituyen puntos de inflexión. Como surge del Anexo 8 (Graf. A-16 y A-17), 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 es posible 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 a partir del 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. Tanto Argentina como Brasil serán los socios prominentes y ciertas expectativas se tejieron en torno al MERCOSUR. La devaluación brasileña de 1999 terminó concentrando las exportaciones en Argentina y el MERCOSUR perdió protagonismo (Anexo 9, Tabla A-12).

Otra de las rupturas la representa la fase de desarrollo impulsada a partir de 1974. Es claro el intento de buscar un recambio en la orientación del crecimiento desde el mercado interno hacia el externo, pero ahora, sobre una base manufacturera (secundario-exportadora). Tras el fracaso de la reorientación del eje de las exportaciones desde los productos primarios y sus *commodities* derivadas hacia los productos industrializados se da un nuevo cambio en la modalidad de desarrollo. La nueva inserción internacional que explica la fase posterior a 1983 impulsa la exportación de servicios en general y, particularmente, los financieros y colaterales. A este período, 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. Aquí se le identifica 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 monetarista” (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, se sostiene que el proceso de inversión pública, tanto en infraestructura como en 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 un cambio 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.¹⁰

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 permanencias que se mostraron 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 por motivos coyunturales, etc.).

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.¹¹

¹⁰ 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. La inevitabilidad de los procesos históricos es una máxima que de ninguna manera se sostiene este trabajo.

¹¹ Como se señala en el Capítulo 7, 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 Ciencias Sociales/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 (Pellegrino & Vigorito, 2004).

La periodización muestra, a su vez, los momentos claves donde cambian las alianzas sociales que permitieron un traslape de poder social. El proceso inflacionario primero, luego el incremento del autoritarismo político, posteriormente los recortes presupuestarios que golpearon los bienes públicos fundamentales (salud, educación, servicios básicos, etc.), fueron todas herramientas que van corroyendo la red social que estaba en la base del viejo Estado de Bienestar. Es así que gran parte de la sociedad uruguaya pierde los niveles de vida que otrora la enorgullecieron.

El cambio estructural operado en la economía también puede verse con la periodización. Se pasa de un círculo virtuoso que implicaba, aunque con costos que a la postre fueron insoportables, diversificación sectorial y búsqueda de la eficiencia social del proceso productivo, a otro, donde se alienta la eficiencia individual de las empresas para la competencia, y en especial, en el comercio exterior. Las sinergias del modelo 'ISI' (más sectores, más eslabonamientos, más empleo, más salarios), si bien no se retroalimentaron a partir de un control más eficiente de las protecciones económicas que se otorgaron, son claramente deseables en términos de inclusión e integración social.

Salta a la vista la importancia de la inserción internacional y los elementos que la sustenten en el mediano plazo. No obstante, resulta por demás volátil una inserción en términos de competitividad "espuria", ya sea a partir de protección indefinida o simplemente por diferencial cambiario. Se deduce del estudio de los últimos períodos que: el impacto liberalizador (tanto en lo comercial como en lo financiero) fue lapidario para los sectores que justamente alimentaban las sinergias vistas en el párrafo anterior.

Actualmente existen condiciones para una nueva modalidad de desarrollo. Es posible, como lo ha adelantado el mismo gobierno que asumiera recientemente, un punto de inflexión en el desplazamiento de los énfasis en cuanto proyecto político. Por un lado, no serían los deseos del nuevo gobierno volver al "modelo plaza financiera" y, por otro lado, constituye un dato de la realidad la poca afluencia de capitales a la región.¹² Por otro, la propuesta electoral de poner los énfasis en el país productivo requiere, de hecho, otro sistema financiero, con otras reglas y otra

¹² Una de las enseñanzas de estos últimos años es que el movimiento de capitales no visualiza países sino regiones. La experiencia chilena de los últimos años es paradigmática, este país ha tenido una política macroeconómica que se podría tildar de exitosa dado que pudo mantener los equilibrios básicos más allá de la volatilidad de la región y de los flujos de capitales. Por supuesto, este país no contó con las ataduras propias que la "condicionalidad estructural" de las instituciones financieras suelen imponer a los países endeudados, por lo tanto, su política macroeconómica fue básicamente anti-cíclica y se blindó debidamente ante la volatilidad financiera. No obstante, sintió la caída de sus flujos de inversión en cada una de las crisis regionales (Brasil y Argentina fundamentalmente).

oferta de productos potables a la actividad doméstica. Si existe algún aprendizaje nítido de los recientes procesos de crisis (desde el 78 en adelante), es que las grandes ganancias especulativas están reñidas con sus homólogas productivas. Por lo tanto, cualquier intento por alentar la inversión productiva, con sus necesidades y sus tiempos, implica de hecho, una incompatibilidad con la oferta de productos corto-placistas que normalmente seduce al capital foráneo.

8.5 Reflexiones finales

Uruguay caminó a contramarcha del proceso de desarrollo latinoamericano, 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.

La década de los sesenta se caracterizó por la lucha que permitió el desmantelamiento del viejo 'Estado de Bienestar', cuestión que reposicionó al sector externo a partir de su deslinde del financiamiento del Estado. La contrapartida, estuvo en el constante deterioro de la calidad de vida y la reconcentración del poder en los sectores exportadores en desmedro de la pequeña burguesía industrial que producía para el mercado interno, de los grupos de obreros y empleados tanto públicos como privados. Significó así la des-estructuración social anterior, no sin ciertos conflictos políticos de magnitud.

La liberalización de los setenta, buscó otra inserción internacional, a partir ahora de identificar aquellos sectores que estaban en mejores condiciones de competir en el mercado externo. El cambio vino dado en el criterio con que se lograría el bienestar, se pasó a rescatar la eficiencia competitiva pero a partir de lo que todavía seguían siendo ventajas comparativas en algunos sectores. De todos modos, se hicieron aquí opciones políticas claras y, basándose en el autoritarismo y la represión política se bajó el valor de la fuerza de trabajo a la mitad y se mantuvieron otros mecanismos que reforzaron los márgenes de ganancia, en especial la inversión pública en infraestructura e industria energética que también contribuyó a bajar costos para la actividad productiva. No obstante, la liberalización financiera generó cierta distorsión y, bajo el modelo monetarista de balanza de pagos, fue sustituyéndose el ahorro interno por la deuda como fuente de financiamiento a la inversión. La entrada de capitales y la preocupación por bajar la inflación, mantuvieron un modelo de retraso cambiario que terminó disminuyendo la competitividad y dejando las pesadas deudas pendientes.

La década de los ochenta, tuvo como rótulo la incertidumbre económica y la no clara articulación de un proyecto político. Más allá del contexto sociopolítico que permitió la recuperación democrática (en 1985), cuestión que tiene un impacto favorable en la actividad económica, incluso en cierta recuperación salarial (aunque acotada), no se consolida aquí ninguna estrategia de cierta estabilidad (Viera, 2004; Failache, 2003; Dutra, et al., 2002). Con el comienzo de la renegociación de la deuda, a partir de 1987, el país comienza a ser mucho más permeable a los modelos económicos (y sociales derivados) de las propuestas sostenidas por las instituciones financieras multilaterales. Se retoma aquí el sueño de la “plaza financiera”, una especie de “caribización de la economía”, orientada a la región.

Los noventa, comienzan con la negociación del Plan Brady, la reestructuración de deuda y tendrá como corolario la profundización de las reformas económicas del CW. Se eliminan aquí las negociaciones salariales, se potencian los impuestos al consumo y los que gravan directamente a los asalariados, la política económica construye los macro-equilibrios a partir del achicamiento de la economía y de la exclusión social. El desempleo, los salarios y la pobreza (o las abstenciones de consumo) son las grandes variables de ajuste. El criterio en que se articula toda la vida económica (y social) es el libre juego del mercado, o lo que es lo mismo, se da un traslape de la regulación política (estatal y/u otras instituciones sociales) a la regulación oligopólica de mercado. La reforma del Estado tuvo grandes trabas y aún sigue inconclusa, es decir, ese Estado tan criticado sigue siendo igual de grande que antes, pero ahora con menos funciones.

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, en dicha novela se “...está escribiendo la historia de un país latinoamericano autoengañado, que se imagina europeo, racional, civilizado y amanece un día sin ilusiones” (*El País*, Madrid, citado en contratapa).

El futuro inmediato aparece promisorio a la vez que cargado de incertidumbre. No termina de cuajar un nuevo proyecto político, no obstante, la fase de desarrollo nombrada aquí como neoliberal y la inserción financiera se agotaron indefectiblemente. Tal vez, el desafío esté en salirse de las interpretaciones recurrentes de una manera superadora, en ello están envueltas todas las disciplinas sociales más allá de la economía. Entender los parámetros que caracterizan

las etapas económicas y problematizar los aciertos y errores de las acciones que impulsaron el desarrollo en el pasado resulta fundamental para pensar alternativas viables a los modelos que fueron dominantes. Al decir alternativas se significa apuntar a llenar el casillero históricamente vacío del desarrollo social y económico (Fajnzylber, 1989).

Conclusión y reflexiones finales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Apuntes para pensar el futuro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anexo _1 La influencia de CEPAL en medio siglo

A-1.1 El legado de CEPAL: una digresión

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 fueron creadas en Asia y África por aquél entonces (Marini, 1994).

Sin embargo, a poco andar, en especial después que Raúl Prebisch (y el primer equipo de intelectuales de CEPAL: Juan Noyola, Regino Boti, Victor Urquidi, Jorge Ahumada, Osvaldo Sunkel, José Medina Echavarría, Aníbal Pinto y Celso Furtado) 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.

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. No obstante, el cambio técnico 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.¹ Quizás el aporte más interesante del concepto centro-periferia tenga que ver

¹ El mismo Samir Amir ha reconocido su deuda intelectual con la CEPAL.

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– 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 (Furtado, 1970; Cardoso y Faletto, 1974; Marini, 1994). 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 pensar al conjunto de países latinoamericanos como *categoría política*, en especial para enfrentar las grandes asimetrías de poder 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 (Pinto, 1965) 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).

Vale la pena resaltar —porque muchas veces se presta a confusiones— que la teoría económica en que se base los desarrollos de CEPAL es la neoclásica aunque con una fuerte influencia de las críticas macroeconómicas que Keynes le planteara. Sin embargo, con la misma base neoclásica genera una teoría —de alcance medio en términos de Mills (1980)— y que se opone sustancialmente a las teorías tradicionales del crecimiento, desarrollo y del comercio internacional. Recibe influencias de la teoría sociológica de la modernización (Germani, 1967) 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 embargo, dicho enfoque rescata la mejor tradición de la economía clásica y también del mismo Marx en cuanto al rol que le otorgan al cambio técnico en el análisis del capitalismo (la relación trabajo-capital) y el rol de las políticas que desde el Estado influyen en la competitividad económica coherente a su vez con Smith, Ricardo y Keynes (Foley, 1998).

A-1.2 Los 50 años de pensamiento cepalino

Hay muchas reseñas del pensamiento de CEPAL (las clásicas: Sunkel & Paz; Gurrieri; Rodríguez; entre otros) más tal vez Bielschowsky (1998) por ser el último resulte más abarcativo. Éste presenta una compilación de lo que ha sido el pensamiento cepalino y sus principales fuentes en los últimos 50 años. Rescatemos las ideas centrales que han marcado las distintas décadas de la reflexión y la práctica concreta del desarrollo latinoamericano. La herencia más cara es quizás el método histórico-estructural para abordar el estudio de las distintas realidades económico-políticas de los países. Son tres los ejes que hacen a una continuidad histórica y que se identifican con ese método histórico-estructural: a) la inserción internacional de los países, b) las condiciones estructurales internas para lograr el crecimiento económico y alentar una distribución del ingreso deseable y c) la acción estatal como elemento fundamental para lograr los objetivos de desarrollo.

La discusión en las distintas épocas pasó por énfasis distintos a la hora de enfrentar esos objetivos para el desarrollo.

Los años cincuenta, fueron años de los grandes descubrimientos que permitirían caracterizar las estructuras económicas periféricas en franco contraste con sus homólogas centrales y, como lo dijimos más arriba, a construir una visión integrada del sistema mundo donde la relación centro-periferia jugaba un papel determinante. Estructuras poco diversificadas, con baja y nula complementación intersectorial e integración vertical y fuerte especialización en bienes primarios. Gran heterogeneidad tecnológica y grandes contingentes de fuerza de trabajo en condiciones de subsistencia, una estructura institucional que no alentaba la inversión y el progreso técnico (ineficiencias en el estado, en la estructura agraria y también en el empresariado) (Prebisch; Pinto, Ferrer, Furtado; Noyola y Sunkel). Se proponía la industrialización como único elemento para superar la condición periférica, todavía de alguna manera atada al cordón umbilical de la teoría de la modernización que buscaba reproducir en la periferia las estructuras propias del centro.

Los años sesenta, son los años del debate sobre las reformas estructurales que atacarían la restricción externa y la inflación, donde la urbanización creciente había aumentado ya la miseria urbana mientras que la revolución cubana y la alianza para el progreso contextualizaban la reflexión desarrollista. Las ideas de dependencia económica (Sunkel, 1978) y de dependencia política (Cardoso & Faletto, 1974) son de esta época, comenzándose a poner el eje en las estructuras sociales y a apuntar responsabilidades a las clases domésticas del mal desempeño de los países.² El vínculo entre el patrón de crecimiento y el patrón de distribución del ingreso en las condiciones de subdesarrollo serán también la preocupación del debate (Pinto, Furtado). Se proponía la mejora en las condiciones de distribución del ingreso, reformar el Estado para que éste controlara los grandes centros de decisión y así promover el desarrollo.

Los años setenta, tendrán como eje el concepto de los Estilos de desarrollo (Pinto, 1976; Graciarena, 1976) y las posibles alternativas entre endeudamiento y fortalecimiento exportador (Tavares & Serra). La aceleración del crecimiento no había llevado a disminuir las desigualdades sociales sino lo contrario, la crisis mundial de 1973-74 y el endeudamiento creciente contribuían

² En la década anterior se ponía la responsabilidad en la perversidad de la relación centro-periferia, las relaciones de términos de intercambio y el relacionamiento de estructuras económicas disímiles provoca el ahondamiento de la condición periférica. No obstante, la causa del mal desempeño desarrollista estaba ubicado fuera de los países periféricos, es decir, la causa del atraso era exógena, mientras que en los 60 comienza a endogeneizarse cuando madura el análisis de la dinámica de las estructuras internas y al agregarse la dimensión política.

al clima de autoritarismo político creciente en el continente. Era menester entonces recuperar la democracia para posibilitar un cambio de estilo de desarrollo que terminara con la perversidad del modelo de crecimiento que resolvía su viabilidad dinámica con la concentración del ingreso.

Los años ochenta, están marcados por la crisis de la deuda en una década recesiva y con más desigualdades sociales. La crítica aquí se traslapa hacia determinantes de corto plazo, comienza el énfasis en la gestión del desarrollo dejando un poco de lado los proyectos de largo plazo que hacían a un visión deseable del deber ser. Las críticas básicas son a las formas de encarar la crisis de deuda, en especial a los planes de ajuste estructural que terminaban recortando la inversión, el consumo y, de última, limitaban las exportaciones y caían en la recesión. Se proponía aquí renegociar la deuda pero en condiciones que permitieran ajustar con crecimiento, restaurar la inversión para permitir una diversificación de las exportaciones que redundara en más crecimiento (CEPAL, 1982, 1989; Fajnzylber, 1990 De la caja negra).

En los años noventa, el concepto tal vez más influyente de los últimos años es el de transformación productiva con equidad, aquí reaparece el mediano y largo plazo que posibilite poner proa a un proyecto de mayor aliento. Es la época del regreso de los flujos de capitales y fuerte volatilidad financiera, las reformas liberalizantes y un crecimiento pobre e inestable con la misma desigualdad y más desempleo. La propuesta de CEPAL es la búsqueda de una agenda que permita restaurar el crecimiento y atender los problemas sociales. El parecido en algunas de las propuesta lo llevó a algunos críticos a identificarla directamente con el “neoliberalismo” y a otros a criticar la trasnochada idea de darle “rostro humano al capitalismo” (Vuscović, 1993).

En estos días la CEPAL parece haber retomado la crítica respecto a las reformas económicas que se llevaron adelante en los 90 y que tanto impulsaron los organismos multilaterales de crédito y otras agencias hermanas. Tal vez pueda entenderse una vuelta al análisis de mediano y largo plazo y al estudio concreto de los estilos de desarrollo, en especial aquellos que mantienen cierta sinergia entre el crecimiento y la equidad. No obstante, hoy día dista mucho de lo que fuera la influencia teórica y política en las reflexiones sobre el desarrollo, su importancia se ha visto relegada a la asesoría puntual a los gobiernos o bien a mantener un banco de datos comparativo de la realidad latinoamericana, promover la formación de cuadros profesionales y/o foros de discusiones sobre las grandes preocupaciones de la región.

A.1.3 La vigencia de la vieja CEPAL y la contemporánea

Rescatamos la vigencia de aquellas viejas ideas que se volvieron clásicas y hoy siguen alumbrando la realidad latinoamericana con un grado asombroso de tino. No obstante, la actual CEPAL no presenta un compromiso teórico muy explícito con esas viejas ideas y la usina teórica que otrora significara esta institución parece haberse apagado.

Resulta muy difícil rebatir las relaciones “centro-periferia” y su grado de perversidad para las estructuras periféricas, que siguen siendo —con honrosísimas excepciones— poco diversificadas, con casi nula complementación sectorial y muy poca integración vertical, en la mayoría de los casos la especialización dominante es en los bienes primarios, con fuerte heterogeneidad sectorial en cuanto al nivel tecnológico y siempre con mano de obra redundante (o sobreoferta). La estructura institucional por su parte, es poco permeable a las condiciones que harían surgir el cambio técnico como así a su divulgación. Es muy arduo pensar en ejemplos recientes de gestión estatal, como de estructura agraria o empresarial que permiten ese ambiente idóneo para potenciar el cambio técnico.

Seguramente no fue la industrialización lo que llevaría a superar la pobreza y tampoco cerraría la brecha de ingresos entre países ricos y pobres, pero se tildan los problemas de creación de divisas, el bajo excedente y el mismo despilfarro de éste en inversiones improductivas y consumo superfluo que desestimulan la inversión en cambio técnico. Los desequilibrios estructurales en balanza de pagos siguieron existiendo, la inflación estructural ha sido también una norma más fuerte que los mismos ajustes estructurales o los modelos de choque, atraso cambiario u otros intentos banales de erradicarla (Noyola; Sunkel; Pinto; Furtado; Ferrer) .

Quién negaría hoy que el subdesarrollo, u otra palabra que usemos para caracterizar la dinámica estructural de las economías latinoamericanas, resulta una realidad en sí misma y no una etapa precedente del capitalismo desarrollado. Tampoco se podría rebatir la idea de que estas economías “híbridas” y profundamente “heterogéneas” son producto de la misma expansión de la globalización capitalista sobre las estructuras de estos países.

El debate teórico y la dimensión política estratégica perdió fuerza para la caracterización de las economías contemporáneas desde la década de los ochenta, fue ganando centralidad entonces una visión más pragmática de la economía. La misma CEPAL no avanzó demasiado en profundizar los conceptos clásicos que se habían constituido en escuela para el pensamiento económico latinoamericano. A principios de la década de los 90, *Transformación Productiva con*

Equidad (CEPAL, 1990) fue el último trabajo que resultó ser influyente en lo teórico y en cuanto crítica al pensamiento de nuevo cuño liberal ya estatuido. Allí se apuntaba la importancia del desarrollo productivo y la necesidad de la equidad para el desarrollo, trabajo que implicaba un entendimiento inseparable de la acumulación de capital y la distribución del ingreso.

No obstante, dicho planteamiento (como lo presentamos resumidamente en el capítulo 7), coincidió peligrosamente con las urgencias de corto plazo que venía planteando el neoliberalismo. Fajnzylber (1991) trataba de contestar las críticas que ya increpaban a CEPAL y la tildaban de neoliberal, mostrando coincidencia de forma pero no de fondo con dicha concepción. Las coincidencias eran: la necesidad de cambios en la gestión económica, una nueva inserción internacional y otro papel para el Estado en la economía, a la vez que imploraba por los equilibrios macroeconómicos.

La respuesta venía por el lado de que la CEPAL llegaba a la convicción de los cambios a partir del análisis empírico de la realidad de los países, y no, como era la propuesta neoliberal desprendida de un cuerpo teórico abstracto. A su vez, la visión sobre el papel del Estado y el mercado difería de forma sustancial, al igual que la construcción de la equidad. La equidad era para la CEPAL un largo proceso estructural que pasaba por aumentar la competitividad sistémica de la economía, homogeneizando y diversificando los sectores económicos de manera de integrar de forma sinérgica a los actores desfavorecidos. Así que los planes distributivos, a diferencia de la propuesta neoliberal no serían aquí una prioridad y el Estado debería participar no sólo en la distribución sino y, fundamentalmente, en la direccionalidad de los cambios económicos hacia la reestructuración productiva. Es decir, la acumulación privada no tendría el lugar central en la producción como lo era en la tesis neoliberal.

El relacionamiento entre la esfera pública y la privada es para la CEPAL central para la articulación productiva y el sector industrial tiene un papel también toral para la absorción laboral y la difusión del cambio técnico. Para esto, se hace hincapié en los equilibrios macroeconómicos pero no como fin en sí mismos como era la propuesta neoliberal, sino como condición necesaria más no suficientes para la integración sectorial de la economía. La democracia y la participación política resultan para CEPAL un objetivo irrenunciable.

A pesar de las diferencias, el discurso cepalino perdió fuerza y terminó pareciéndose mucho a la propuesta liberalizadora de los organismos multilaterales de crédito. Al coincidir en la necesidad de los equilibrios macroeconómicos, la reestructuración del Estado y una inserción

internacional que rescataba el regionalismo abierto, sus planteos terminaron confundándose con las propuestas neoliberales, perdiendo así fuerza y su influencia teórico-estratégica se diluyó.

Anexo 2. Los modelos neoliberales de atraso cambiario, su lógica y consecuencias

La apertura al mundo resulta un hito de este proyecto económico, que en su esencia, busca la restauración de la ganancia capitalista misma que aparece cuestionada duramente en el centro del sistema desde fines de los sesenta. Así, apunta a la unificación de una serie de políticas que permiten la libre movilidad de capital, de bienes y servicios, aunque estrecha los controles a la circulación de mano de obra. Con dichas premisas se abandera un cambio estructural en las economías. Los objetivos fundamentales fueron: ampliar los espacios para la acumulación privada —disminuyendo la inversión pública en general y la participación económica del Estado en la economía—,¹ aumentar la velocidad de rotación del capital —en especial el capital dinero de préstamo— sin trabas ni prejuicios, para así reducir sustancialmente los tiempos de valorización del capital en su conjunto. Para ello, se implementa una desregulación arancelaria, una reforma fiscal y financiera, y se procede a una flexibilización del trabajo en todas sus formas.

Nos concentramos aquí en los modelos de atraso cambiario que, a pesar de sus innumerables variantes técnicas, tienen el objetivo central de generar las condiciones para atraer al gran capital financiero de préstamo que deambula por el mundo. Estos modelos, tienen vida corta e impactan de forma devastadora en la acumulación interna de capital de los países. A pesar que mantienen por un plazo corto indicadores macroeconómicos alentadores, llegan al ocaso con una fuerte implosión que compromete al conjunto de la economía y castiga de forma violenta a los grupos más frágiles.

Muchas veces los números de la macroeconomía —como suelen decir los técnicos de los gobiernos— son buenos y la propaganda oficialista bombardea con el exitismo que la caracteriza. No obstante, las bondades del éxito económico no se generaliza a pesar de lo que sostienen los

¹ Permitámonos aquí una acotación. A pesar de lo que ha sido el discurso ideológico que acompañó la reducción de los hipertrofiados Estados, dables a la indisciplina fiscal y a alentar burguesías parasitarias y poco competitivas, el gasto en realidad, más que reducido se ha reorientado. Se ha retirado sí de la inversión en infraestructura, de la provisión de lo que han sido los bienes públicos más preciados en el pasado —i.e. salud, educación, vivienda— y de la producción propiamente, para potenciar los espacios de acumulación privada, sin embargo, se han visto en la necesidad de incrementar los gastos de control social, seguridad y represión de forma de acallar las incrementadas demandas insatisfechas.

discursos, y plantea un conflicto casi existencial, el país marcha sobre ruedas y su gente se empobrece.

Las políticas de contención del dólar —o las que contribuyen a su estabilidad— son de por sí funcionales al control inflacionario, y ello, conjuntamente con la rigidez a la baja de las tasas nominales de interés, permite rentabilidades financieras reales positivas. Este contexto acompañado de una democracia política más o menos sólida,² resultaría un escenario más que halagador para la entrada del capital extranjero. Con dicho panorama se potencia la acumulación financiera y las arcas de los Bancos Centrales rebosan de divisas (reservas). En el espacio interno la estabilidad financiera redundante en la ampliación del crédito, un progresivo aumento de las importaciones y un auge de las actividades industriales vinculadas directamente a los insumos importados, cuestión que presenta un panorama también halagüeño para mantener un proceso inflacionario descendente y un crecimiento económico.

Sin embargo, lo anunciado es sólo el primer momento de dichas políticas, mismo que resulta propicio para las lecturas oficialistas que gustan empalagarnos. Existe otro momento que termina cuestionando todo el impacto positivo de que hablábamos y, más aún, el que hace que las mayorías poblacionales no disfruten en sus bolsillos de las bondades de las cifras macroeconómicas.³ Veamos como operan ambos tiempos. Para ello, dividamos lo que es el impacto hacia adentro de la economía, de aquél que afecta a los posibles inversores externos y al comercio exterior. Es necesario no olvidar que el modelo está pensado para mejorar las relaciones con el exterior, es decir, atraer al capital boyante en los mercados internacionales, mostremos primero el impacto que tiene en el espacio entonces de las relaciones con el mundo.

B.4.1 Primer momento: relaciones con el mundo

$$\hat{i} \rightarrow \hat{F}_{c_{x(+)}} \rightarrow \hat{R}I \rightarrow \hat{M}$$

² Cuando se habla de democracia política se hace referencia a la institucionalidad formal que implica el funcionamiento de gobiernos elegidos en elecciones ciudadanas libres y al pleno goce de las leyes constitucionales de los países.

³ Para el caso de Uruguay puede revisarse el trabajo de José Antonio Rocca (1998) donde se hace una evaluación de los modelos de atraso cambiario.

Donde:

i = Tasa de interés real

$F_{c_{x(+)}}$ = Flujo de capital externo

RI = Reservas internacionales

M = Importaciones

El incremento de las tasas reales de interés genera un aumento del flujo de capitales provenientes del exterior, cuestión que fortalece las reservas de los bancos centrales y posibilita un proceso de crecimiento de las importaciones.

B.4.2 Primer momento: relaciones económicas internas

El abaratamiento de los bienes importados que se desprende del vulgarmente llamado atraso cambiario permite un cierto incentivo a la actividad industrial que procesa las materias primas de importación. La expansión del crédito interno propio de la inundación de fondos de inversión externa facilita las actividades comerciales y de servicios conexos. Así, este primer momento encuentra una oferta en aumento con una demanda que se flexibiliza al alza sobre la base de las facilidades crediticias.

$$\uparrow Na \rightarrow \uparrow Ci \rightarrow EF$$

Donde:

Na = Nivel de actividad (comercial e industrial vinculada a las importaciones)

Ci = Captación impositiva

EF = Equilibrio Fiscal

$Ci > DF$ (déficit fiscal)

Como muestra el esquema el nivel de actividad crece al influjo de aquellas empresas que se benefician de importaciones más baratas y de la actividad comercial que trae aparejada dicha ventaja. Por supuesto, la captación impositiva o tributaria mejora, y dadas las condiciones favorables para el crecimiento económico, en la mayoría de los casos hace desaparecer —o reduce momentáneamente— los déficits fiscales con que funcionan la mayoría de las economías contemporáneas.

Si bien el balance comercial tiende a ser deficitario, las superavitarias cuentas de capital pueden cubrir dicho desequilibrio, o bien el endeudamiento, o quizás, los fondos que todavía llegan de alguna que otra privatización atrasada.

Hasta aquí la situación no representa demasiados problemas, sin embargo, se comienzan a gestar contradicciones internas que terminarán más temprano que tarde por hacer eclosión. Apuntemos como sucede la implosión final de estos modelos y sus causas.

B.4.3 Segundo momento, lo negro: las relaciones con el mundo

El mismo incentivo a las compras en el exterior potencia la demanda de dólares para tales fines. Concomitantemente con dicho auge importador comienza a deteriorarse de forma cada vez más alarmante el balance comercial y se desencadena un macabro círculo vicioso: más deuda, menos reservas, salida de capitales y a su vez nuevas presiones para mejorar los incentivos ($\uparrow i$ fundamentalmente) de manera de contrarrestar el riesgo incrementado por la volatilidad creada. Así, el momento del crack comienza a divisarse en el horizonte. Veamos.

$$\Downarrow \text{SBC} \rightarrow \Downarrow \text{RI} \rightarrow \Uparrow \text{Dx} \rightarrow \Uparrow \text{TRx} \rightarrow \Downarrow \text{RI}$$

Donde:

SBC = Saldo en el Balance Comercial (agudización del déficit)

RI = Reservas Internacionales

Dx = Deuda Externa

TRx = Transferencias al Exterior (Flujo de capital negativo = $F_{c_{(-)}} = Sc + IU_{rm}$)

Sc = Salida de capitales y IU_{rm} = Intereses y Utilidades remitidas a la matriz

He aquí el vínculo inexorable entre lo que los economistas llaman la esfera real de la economía y el plano monetario-financiero. El deterioro constante del saldo de bienes con el exterior exige cada vez más disponibilidad de divisas para contenerlo. Las fuentes básicas con que se enfrentan a menudo los equilibrios comerciales y/o fiscales son: a) deuda, b) superávit de capital en cartera y c) fondos provenientes de las privatizaciones.

La deuda (externa básicamente) cada vez se acuerda a tasas mayores y a plazos menores. Dos condiciones producto de lo que se ha dado en llamar “globalización” o “mundialización”, donde la velocidad de rotación del capital ha impuesto nuevas formas de valorización. La cada vez más generalizada opinión de que los fondos de inversión externos —aunque volátiles en grado sumo— eran indispensables para el funcionamiento económico llevó a aumentar los costos del crédito, y los plazos —debido a la misma inestabilidad con que funciona el sistema financiero mundial— se acortaron significativamente. Puede así entenderse la dificultad para que las

inversiones productivas compitan en términos de rentabilidad con sus homónimas financieras y, a su vez, podemos encontrar aquí una de las causas de la vulnerabilidad de los sistemas financieros domésticos.⁴

Los superávits en cartera se vuelven, en dicho contexto, inestables (las golondrinas vuelan buscando sus veranos en otras plazas menos rentables pero más seguras), tornándose no tan holgados. Para evitar la generalización de la espantada de las transferencias al exterior, los gobiernos siguen apretando la rosca. Es decir, suben las tasas de interés, relegan espacios importantes de sus soberanías, siguen premiando los depósitos de corto plazo y desregulando o debilitando los controles sobre los flujos dinerarios.

Los fondos de privatizaciones —en este momento de la “reforma del estado” menos abundantes— ya comienzan a venir de sectores más rentables antes considerados bastiones de la soberanía nacional, industrias estratégicas como las energéticas y siderúrgicas entre otras.

B.4.4 Segundo momento, lo negro: relaciones económicas internas

Los compromisos contraídos con el exterior y también en el interior —las deudas—, comienzan a exigir sus intereses puntualmente, los gobiernos echan mano a los mecanismos recesivos, siguen contrayendo la oferta interna (famosos ajustes, “paquetazos”, etc.). Todo redundando en un proceso más drástico de concentración del ingreso, disminución del poder de compra de la mayoría de la población y, como corolario, fuerte disminución de la demanda interna y problemas de realización de la producción.

$$\Downarrow \text{ Dem. int. } \rightarrow \Downarrow \text{ Ventas } \rightarrow \Downarrow \text{ Na } \rightarrow \Downarrow \text{ Ci } \rightarrow \Downarrow \text{ EF}$$

Donde :

Dem. int. = Demanda interna

Ventas = Indicador del coeficiente de realización

Na = Nivel de actividad económica

Ci = Captación impositiva

⁴ Hay dos fenómenos típicos que ocurren normalmente en este período de bonanza para la entrada de capitales. Por un lado, lo que se ha dado en llamar descalce de monedas, es decir, los bancos reciben depósitos en monedas foráneas y prestan dineros mayoritariamente en la moneda local. Por otro, el desfase entre los plazos en que toman los depósitos y los plazos que los deudores requieren créditos. De estas políticas que buscan atraer la inversión y ofrecen tasas de interés atractivas (por lo menos la tasa internacional más el “riesgo país” tildado por la calificadora de riesgo) se deduce también la escasez del crédito doméstico que resulte compatible con una rentabilidad normal (o ganancia cero) y los problemas que comienzan a perfilarse en los sistemas financiero-bancario de los países.

Como se aprecia en el esquema, la vocación recesiva que se desprende del modelo económico —inducida por sus políticas de captación del ahorro externo— disminuye la de por sí esmirriada demanda efectiva del conjunto de la población, lo que conlleva nuevamente, a agravar los problemas de desequilibrio fiscal. En tales condiciones de déficit fiscal los Estados atinan (en este modelo) al mismo remedio que los llevó a la enfermedad, continúan las reducciones de los gastos para equilibrar sus cuentas y con ello retroalimenta el ciclo perverso. Disminuyen los créditos, de allí el consumo, la depresión productiva o bien la parálisis de varios sectores, y nuevas deudas para cubrir las antiguas. Todo ello robustece una burbuja que encontrará su válvula de escape en una próxima crisis.

Esta es una historia más o menos generalizada, sin desmedro de las variantes técnicas particulares, o de los instrumentos que permitieron sostener las condiciones dominantes de los llamados mercados emergentes. No menos conocida y general resulta la suerte de dichos emprendimientos. Para sólo hablar de América Latina, podríamos citar ejemplos pasados de México, Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia, Uruguay, o más actuales como Brasil, Argentina y Uruguay. Los momentos de quiebre abruptos que se suceden avivan la puja distributiva, los más ricos se hacen menos en número y controlan más mercado, más capital circulante, más poder de decisión sobre las personas y las cosas; los más pobres se incrementan en número y adquieren dolencias más profundas y permanentes. Esta es historia conocida, aunque acallada, omitida, escondida, la sufrieron buena parte de los países emergentes.

B.4.5 Algunos ejemplos de evidencia empírica en la región

Los tres países del cono sur, o la misma experiencia mexicana de antes de 1994, podrían señalarse como connotados ejemplos del modelo presentado. Efectivamente los modelos de atraso cambiario constituyeron un choque eficaz para disminuir la inflación en el corto plazo, no obstante, como nos enseñaron los viejos estructuralistas (Noyola o Pinto), dichos modelos no terminan con la inflación sino que logran inhibir (por poco tiempo) sus mecanismos de propagación. La inflación tiene sus raíces, según los mismos autores, en el funcionamiento estructural de la economía, por lo tanto, estas experiencias terminaron siempre en implosiones

muy fuertes que reavivaron los procesos inflacionarios y generaron inquietudes perdurables para los países.

B.4.6 Brasil y la experiencia del Plan Real

Brasil creció durante el período 1981-90 a una tasa promedio de 1,6% anual, algo comparable a la dinámica de su población, lo cuál, no podría estrictamente llamársele crecimiento. Entre 1991 y 1998 lo hizo al 2,725% promedio anual, o sea que si tomamos en cuenta el crecimiento de la población apenas sobrepasa una tasa real de crecimiento de poco más del 1%. A partir de la entrada en vigor del Plan Real (1994), el crecimiento comienza a desacelerarse paulatinamente.

Tomando la experiencia de todo el período del Plan Real, podemos perfectamente corroborar lo que apuntábamos más arriba. La tasa de interés ha ido en aumento, también las reservas del Banco Central —en un primer momento— alentadas por los flujos positivos de capitales, mejoró el déficit fiscal, crecieron las importaciones por encima de las exportaciones y, el desequilibrio externo comenzó a agravarse. Por supuesto que en lo interno no se le ha dejado de exigir a la población que contribuya, es decir, que apriete su cinturón (con los ajustes fiscales). Los salarios han tenido un crecimiento real que tiende a desinflarse a medida que el modelo comienza a desarrollar sus contradicciones. El desempleo también aumentó.

Si analizamos estrictamente los tres últimos años del modelo veremos cómo paulatinamente éste comienza a seguir los derroteros del esquema explicativo de los modelos de atraso cambiarios en su segundo momento. Como puede verse en el cuadro (B.4.1.), el saldo comercial se hace deficitario, disminuye el crecimiento o se estanca,⁵ los *superávits* en la cuenta capital comienzan a hacerse más *lights*. Después viene la fuga masiva de capitales,⁶ y vuelta a buscar los fondos salvadores de los organismos internacionales,⁷ los cuáles, recetan más disciplina, más control, pero... de lo mismo. Sin duda, malas noticias, más miseria patriótica se le pedirá a la población.

⁵ Según datos de Cepal, el año 94 en que comienza el Plan Real el crecimiento fue de 5,8% anual, ya en 95 fue del 4,2%, en el 96 de 2,9%, el 3% en 97 y, según datos preliminares, en 1998 habría alcanzado apenas una tasa anual de 0,5%.

⁶ La corrida comienza de forma tibia ya en Noviembre 98 con un flujo negativo neto de 275 millones de dólares (md), en diciembre éste llegó a 2.991 md y en los primeros 14 días de enero/99 llegaban ya a 3.530 md, según datos del Ixe Grupo Financiero.

⁷ La deuda pública brasileña es abultada y el 20% está indexada al dólar. Por si fuera poco, la mitad de la misma está pactada a plazos de 24 horas.

B.4.1. Brasil: indicadores del trienio 1996-1998			
Variación % anual			
	1996	1997	1998 ^(p)
Producto Interno Bruto	2.9	3.0	0.5
Precios al consumidor	9.1	4.3	3.0
Salario real	7.9	2.6	0.3
Porcentajes			
Tasa de desempleo urbano(1)	5.4	5.7	7.8
Déficit fiscal (% del PIB)(2)	-5.9	-6.2	-7.0
Tasa de interés pasiva	16.5	19.6	22.8
Tasa de interés activa	41.6	44.1	85.8
Millones de Dólares			
Exportaciones de bienes y servicios	54.524	60.252	60.000
Importaciones de bienes y servicios	69.110	79.821	76.750
Saldo de cuenta corriente	-24.347	-33.484	-32.450
Cuenta de capital y financ.	33.121	25.647	17.450
Balance global	8.774	-7.837	-15.000
Inversión Extranjera Directa(3)	9.123	18.601	22.500
<i>Nota:</i> ^(p) Estimaciones preliminares. ⁽¹⁾ Desempleo abierto en seis áreas urbanas. ⁽²⁾ Déficit financiero operacional del sector público no financiero. ⁽³⁾ Corresponde a la inversión extranjera directa en el país menos la inversión directa de residentes en el exterior. <i>Fuente:</i> CEPAL, (1998). <i>Panorama económico de América Latina y el Caribe</i> , Santiago: CEPAL.			

El Fondo Monetario Internacional asistió a Brasil en marzo de 1999 con 41,5 mil millones de dólares de modo de tranquilizar los impactos generalizados de la crisis. Para acceder a tal préstamo fue necesario que las cuentas presupuestales cerraran perfectamente. La devaluación, (según un profesor de la Universidad de Sao Paulo),⁸ impactaría positivamente en unos 10 mil millones de dólares —5.500 millones se deberían a la reducción de las importaciones mientras que el saldo restante deviene del aumento de la competitividad externa, exportaciones—. El

⁸ Prof. Juárez Rizzieri, presidente del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de San Pablo, citado por Enrique Roldós, BRECHA, 22/01/99; Montevideo, Uruguay.

proceso inflacionario se vería contenido posteriormente con la depresión interna, como decíamos, la demanda interna caería de forma drástica alentada por el aumento del desempleo y la depresión salarial propia de la crisis.⁹

Cualquier parecido a la crisis mexicana de diciembre de 1994,¹⁰ Tailandia (97), Rusia (98) es pura difamación —decía los defensores del modelo—, Brasil estaba mejor parado en lo que a reservas se refería,¹¹ actuó pronto, previno la cola del huracán. Sin embargo, se podría adivinar el final de la película, caerían las importaciones y se generarían desequilibrios importantes ya que las exportaciones se harían más competitivas con el impacto inflacionario, se desaceleraría brutalmente el crecimiento, los salarios se estrujarían a la baja. Sin olvidar que se pondrían en oferta nuevos sectores rentables y estratégicos de la economía que aún quedaban en Brasil, bajo el lema de profundizar la reforma del Estado.¹²

B.4.7. La Argentina de la “Convertibilidad”

El caso argentino es quizá uno de los países que más a recurrido a los modelos de atraso cambiario, según el actual Ministro de Economía (Lavagna, 2003: I) su país se ha caracterizado “por la sobrevaluación cambiaria en 17 de los últimos 27 años”, desde la “‘tablita cambiaria’ durante el régimen militar y luego la ‘convertibilidad’”. El “Plan de Convertibilidad” fue el más reciente y famoso de estos modelos generando una euforia económica relativa en la década de los noventa, aunque ya en 2002 mostró que sólo fue una “fantasía macroeconómica” (Lavagna, 2003).

El crecimiento económico del período fue más dinámico que la década precedente, pero si miramos la dinámica del conjunto muestra una tendencia a desacelerarse. Si bien cumple con el choque estabilizador esperado, la pérdida de competitividad comienza a percibirse a partir de la

⁹ Ya desde antes que la crisis brasileña fuera “voz populi” —a partir de noviembre 1998— la compañía Ford de Brasil dejaba en la calle a 2.800 trabajadores de su planta en San Pablo, debido a una caída del 50% en sus ventas. También Fiat despedía 11 mil trabajadores en Minas Gerais, y la Volkswagen, transaba con su sindicato una disminución de la jornada de trabajo y de los sueldos a cambio de no expulsar trabajadores. Posterior al boom devaluatorio, General Motor, Mercedes Benz y Scania hicieron pública la “necesidad” de desprenderse de 2 mil trabajadores. Brecha, 22/10/99, ya citada.

¹⁰ Para una revisión rápida de los costos de la restauración puede verse, Mañán (1997).

¹¹ Las reservas brasileñas pasaron de 70 mil millones de dólares en agosto/98 a 36 mil millones a mediados de enero/99.

¹² En Julio se produjo lo que fue la privatización más impactante de las hasta ahora llevadas a cabo en el continente, por la cuál, se sede el control de la telefónica estatal —Telebrás— en un monto aproximado a los 19 mmd. También se sigue con la venta de otros activos, tal como: algunas áreas de la energía eléctrica y puertos. Los gobiernos Estaduales no se quedan atrás y hacen lo mismo con la “distribución de la energía, bancos, ferrocarriles y trenes urbanos” (CEPAL, 1998).

crisis mexicana (1994) y se agudiza luego de la devaluación brasileña (1999), esta última lapidaria para los intereses argentinos y en especial para la industria automotriz. El país venía de un crecimiento menor al 3% promedio anual durante la década de los ochenta (1981-1990), mientras que en los noventa (1991-2000) éste se ubicó promedialmente en 4.2% anual. El producto por habitante, que muchas veces se le usa como un indicador (aunque burdo) de distribución muestra que el país se viene empobreciendo en las dos últimas décadas, ya que tanto en el período 81-90 (-2.1% anual) como en el 91-00 (-0.7% anual) ha crecido a tasas negativas. Tomando en cuenta sólo este indicador (PBI) digamos que los primeros dos años del modelo fueron los eufóricos (10.6% en 1991 y 9.6 en 1992), luego tiene un par de años de crecimiento también medio alto (mayores al 5% anual), dando paso a altibajos para luego comenzar la debacle en el segundo semestre del 98.

En lo que hace al comercio exterior, las importaciones se abarataron a lo largo de todo el período, haciendo que el saldo tanto de bienes como de servicios se hiciera negativo, ya que como señalábamos las exportaciones comenzaron a truncarse (en especial luego de la crisis brasileña). Las emisiones de bonos para captar recursos aumentaron, y con ello, el flujo externo de los excedentes, llámese intereses por deuda o transferencias, se hicieron muy preocupantes. La deuda externa bruta creció a lo largo de todo el período, y si la referenciamos al valor de las exportaciones, las últimas representaron menos de un quinto de la deuda.¹³ A su vez, los intereses por sí solos, se llevan algo así como el 40% de las exportaciones.

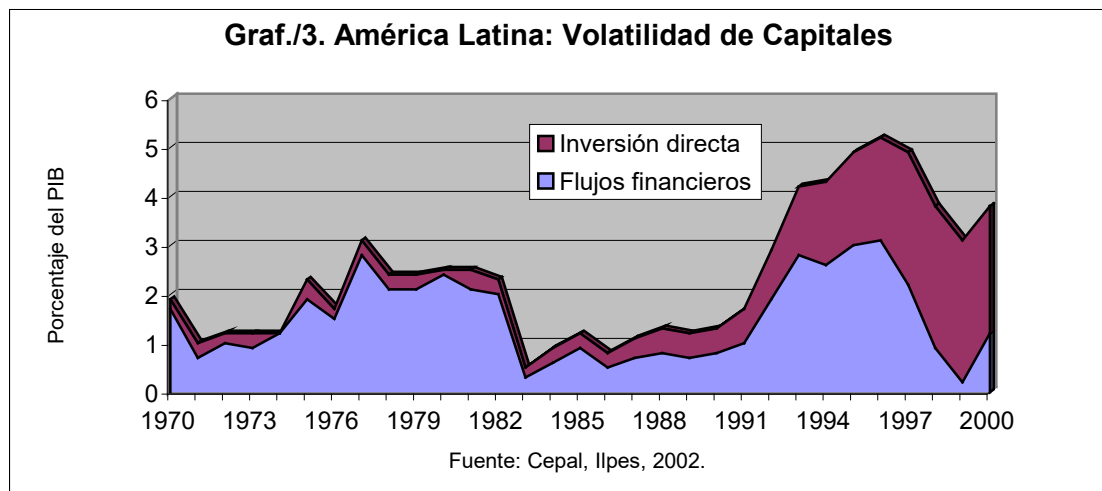
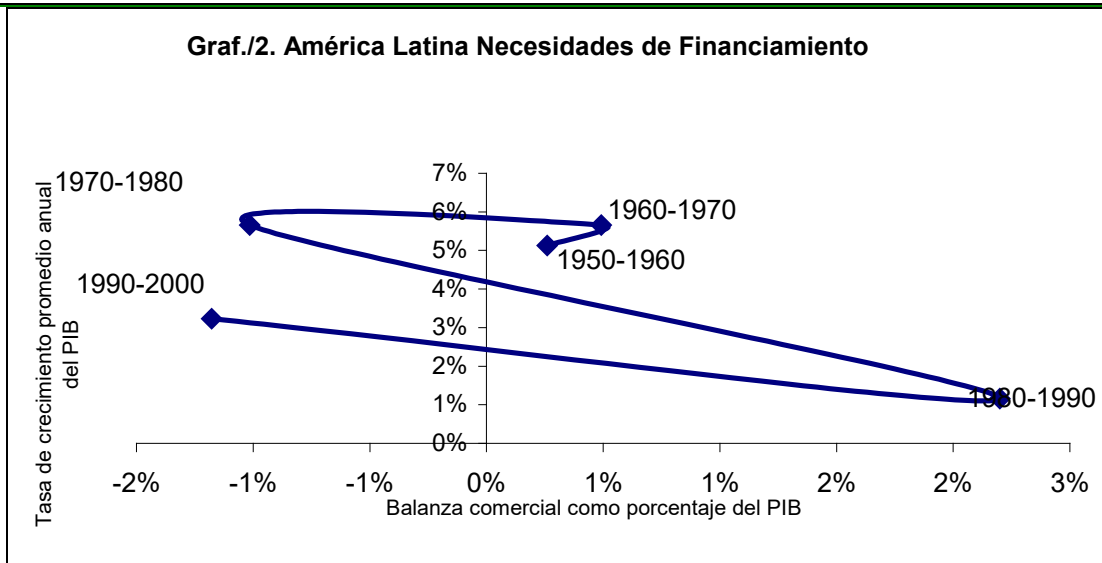
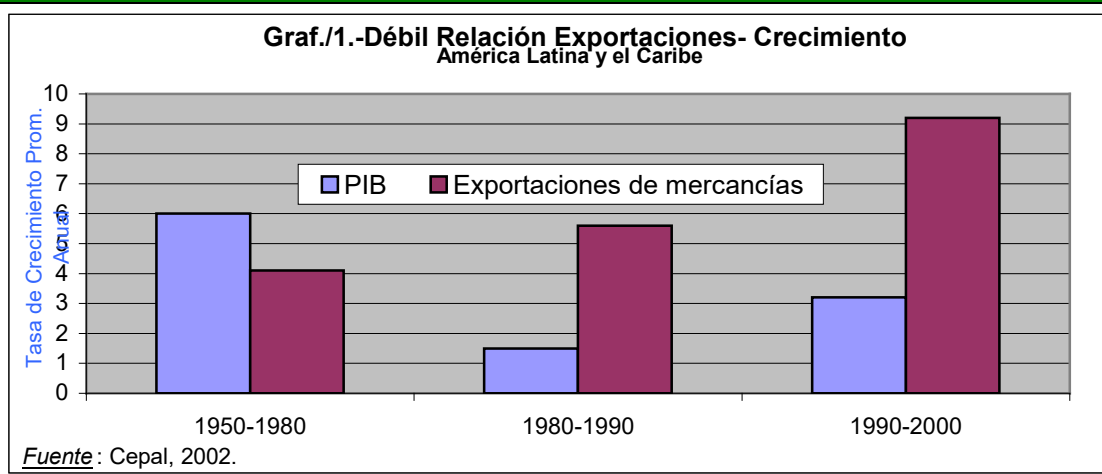
Si miramos al trabajo, constatamos que los salarios se congelaron o deprimieron. Las remuneraciones medias reales (indicador que oscurece lo que pasa en los extremos sociales) se estancan a lo largo de todo el período o sufren fuerte presión a la baja, cuestión que se vuelve insostenible en los últimos 30 meses y en especial para los sectores más desfavorecidos. El desempleo abierto, ha crecido a niveles espeluznantes, se ubica por encima del 15% en los últimos meses (de la convertibilidad). Sabido es, que la pregunta con la que se construye dicho indicador tiende a captar una parte muy pobre de la realidad del desempleo. O sea, que podemos estar tildando que el problema es realmente más acuciante que el presentado por este indicador. Más aún, si atendemos a los que ya están desalentados en la condición de “buscadores de

¹³ Hemos tomado la referencia de los datos preliminares de CEPAL al cierre del 2000, esto no cabe duda que se ha visto agravado en el presente año tomando en cuenta los nuevos compromisos con el Fondo Monetario Internacional (y otros que ya se discuten).

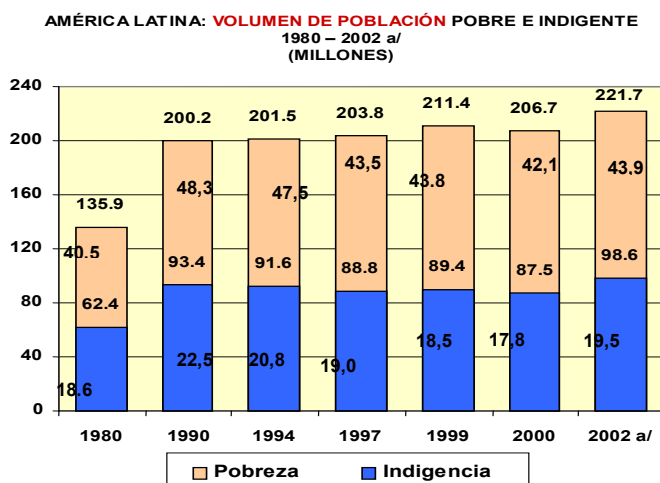
trabajo”, y por supuesto, aquellos que tampoco caen en la categoría de empleados por tener trabajos precarios.

La realidad argentina es entonces no muy lejana de la correspondiente a varios países de América Latina: “concentración y exclusión, explotación y despilfarro”.

Anexo 3. América Latina desempeño económico



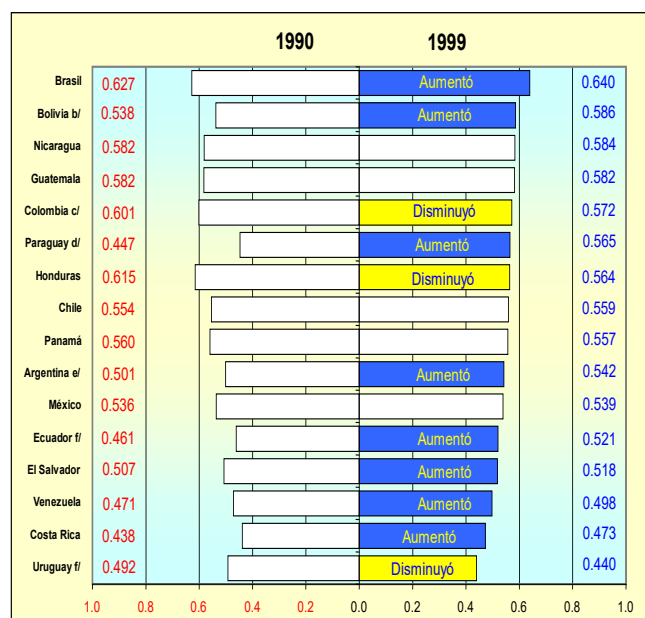
Graf./A-4.



Fuente: Cepal, 2002a

Graf./A-5.

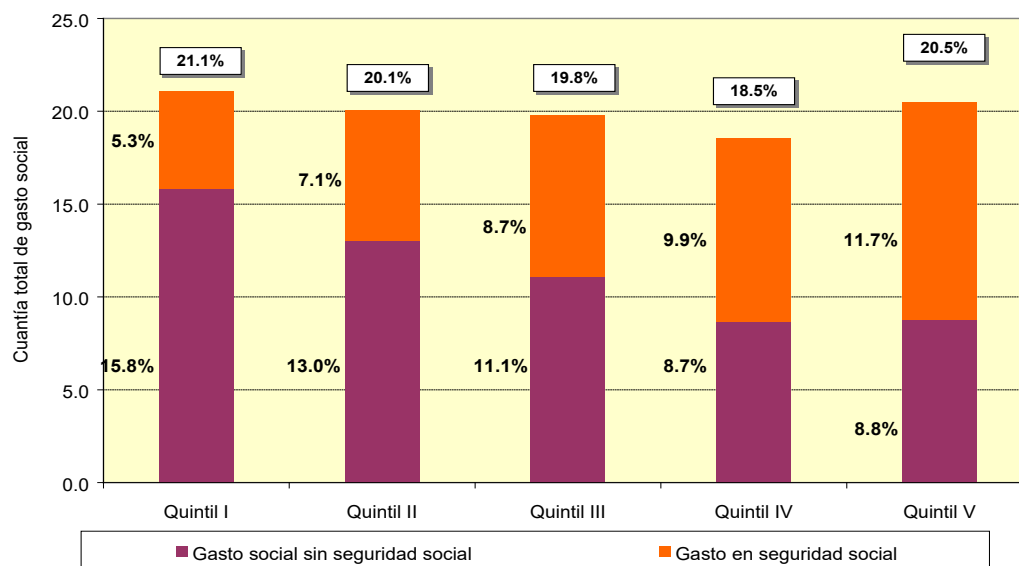
NO MEJORÓ LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
América Latina (16 países): Cambios en el coeficiente de gini de la distribución del ingreso a/, 1990-1999



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.

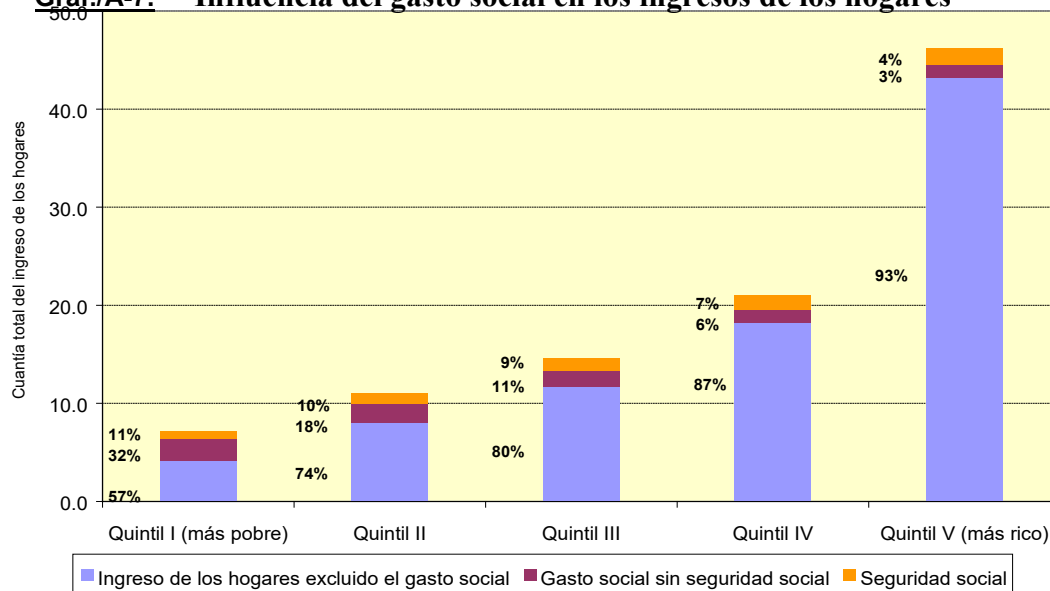
**Paradoja e ineficiencia del gasto social:
los países gastan lo mismo en los hogares
pobres que en los ricos**

Graf./A-6



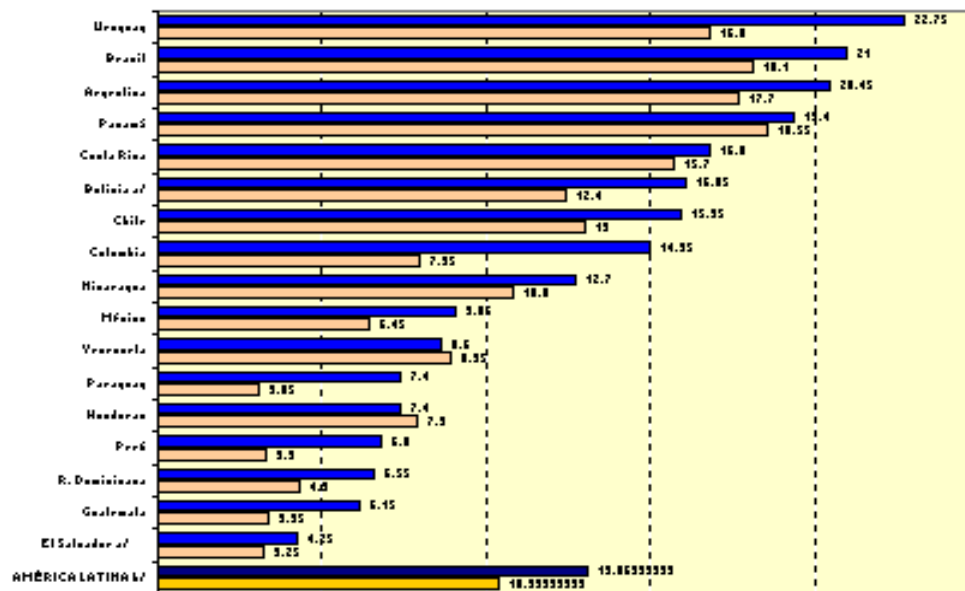
Fuente: Cepal (2002) Panorama Social de América Latina, División de Desarrollo Social. Ilpes-

Graf./A-7. Influencia del gasto social en los ingresos de los hogares



Fuente: Cepal, 2002a.

Graf./A-8. AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB 1990-1991 Y 1998-1999

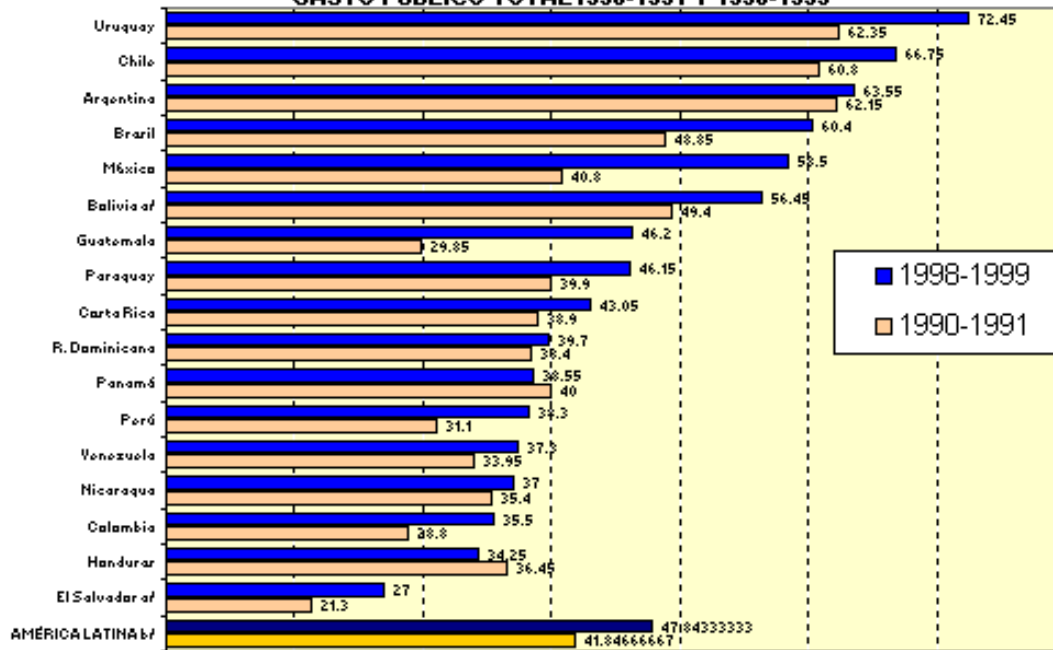


a/ La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995. b/ Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

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

Graf./A-9.

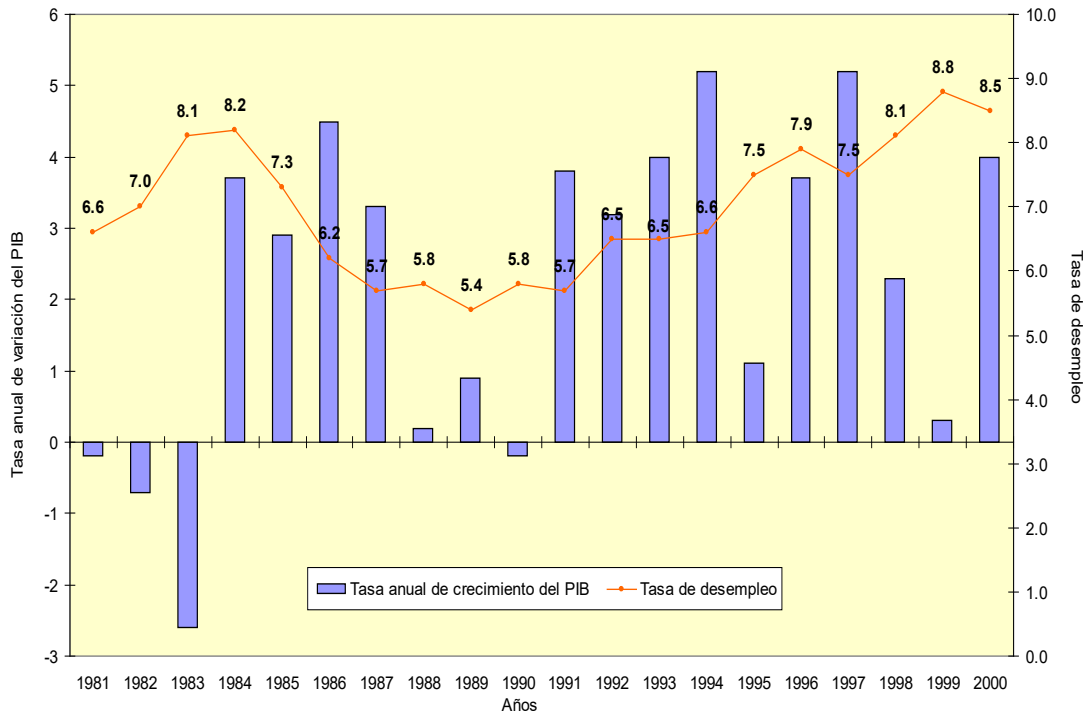
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL 1990-1991 Y 1998-1999



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social. Las cifras iniciales corresponden al promedio 1994-1995. b/ Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Graf./A-10

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

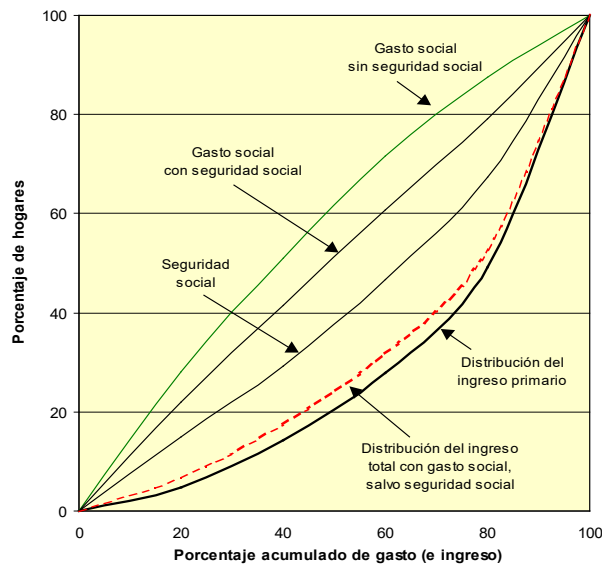


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

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

Graf./A-11

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

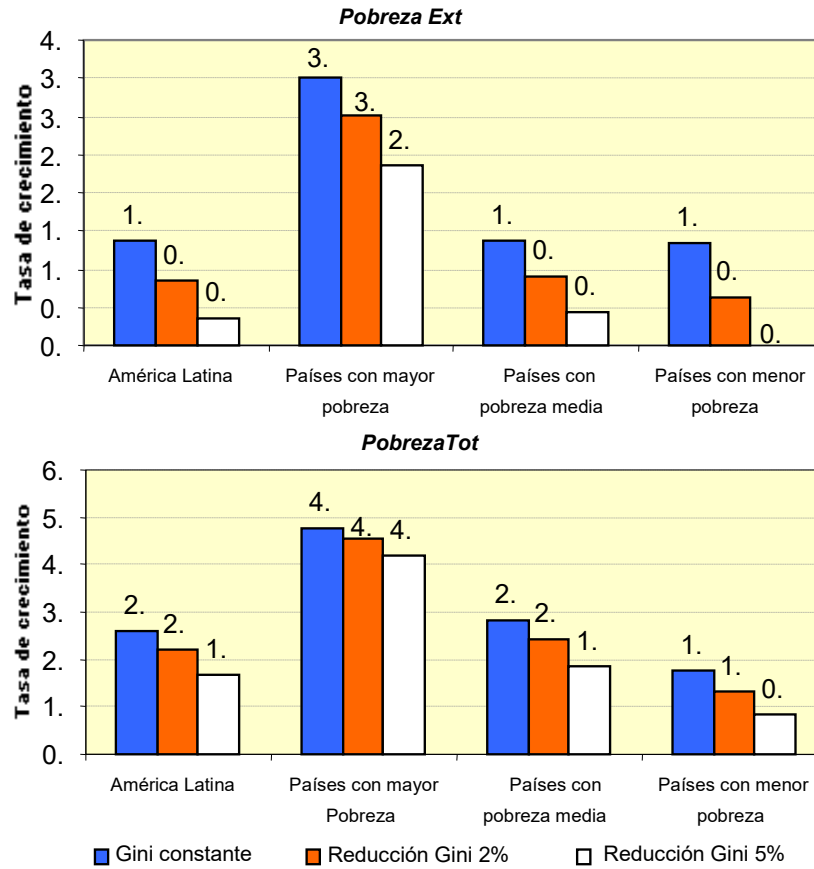


Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.

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

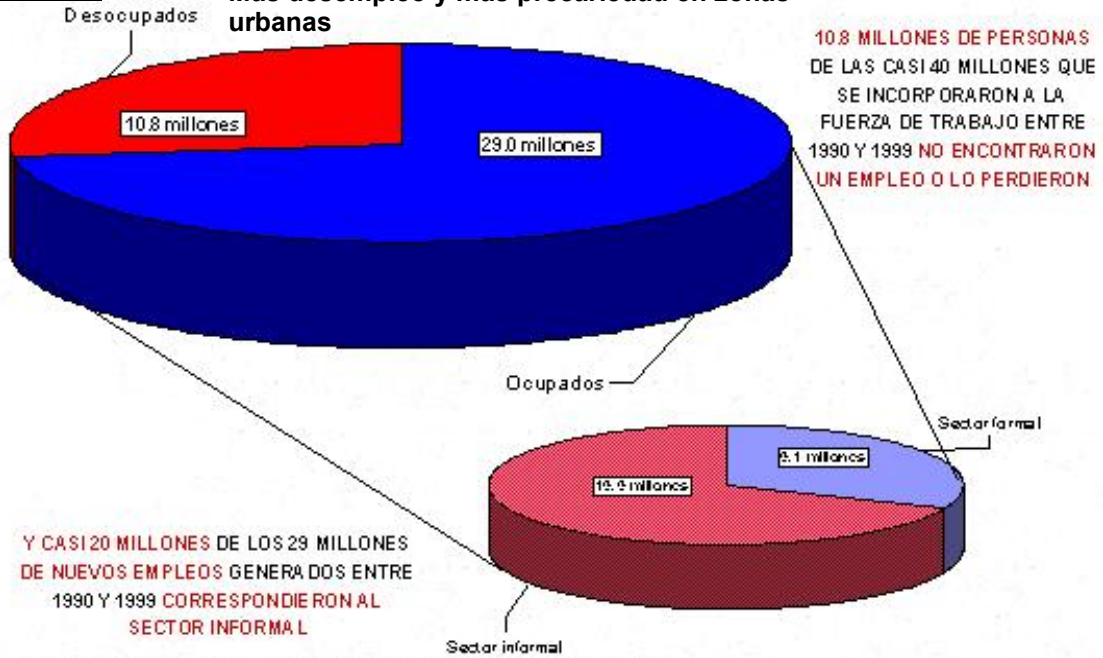
Graf./A-12

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./A-13

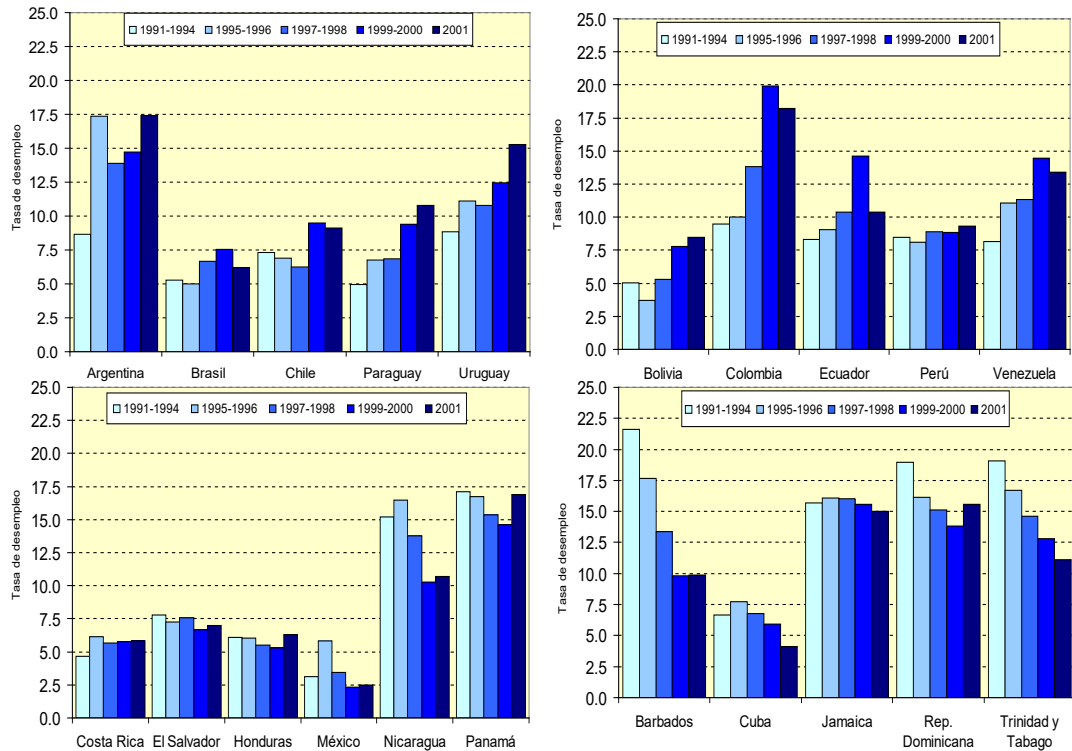
Más desempleo y más precariedad en zonas urbanas



Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Graf./A-14

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,

Anexo 4. Antecedentes de periodización

Tabla A-1. 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 de Maestría: Una periodización de la economía uruguaya	<u>1955-74-</u> <u>1974-1983-</u> <u>1984-2003-</u>	*Ocaso de la fase de “sustitución de importaciones” correspondiente al patrón de acumulación “primario-exportador” **Ensayo neoliberal puro e intento frustrado de implantar un patrón “secundario-exportador” *** El neoliberalismo del Consenso de Washington como “degeneración” del patrón secundario-exportador.

Anexo 5. Lucha por la distribución del ingreso 1955-1969

**Tabla A-2. ESQUEMA DE CIERTOS INSTRUMENTOS REDISTRIBUTIVOS
UTILIZADOS EN LA INFLACIÓN URUGUAYA**

INSTRUMENTOS REDISTRIBUTIVOS			
Grupos Económicos	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 -Uso de subsidios estatales (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

Anexo 6 Balanza de Pagos 1970-1982

Tabla A-3. BALANZA DE PAGOS
Datos históricos anuales (en millones de dólares)

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.

Anexo 7 Nuestra periodización

Tabla A-4. PERIODIZACIÓN DE LA ECONOMÍA URUGUAYA (1955-2004)			
CRITERIOS	<i>R</i> <i>U</i> <i>P</i> <i>T</i> <i>U</i> <i>R</i> <i>A</i> <i>S</i>		
	1955-1974	<u>1974-1982</u>	1983-2004
Papel del Estado	Activo (distribuidor y protector)	Activo/selectivo	Despreocupado
Inserción Internacional y destino del comercio	Mercados desarrollados (Europa y EU)	Mercados desarrollados y comienza preocupación por la región	Dependencia regional muy fuerte y a partir de 1999 Argentina
Tipos de bienes y/o servicios de la inserción	Sectores primarios tradicionales (carne, lana, etc.)	Dinámica de los bienes no tradicionales (Arroz, textiles, plásticos, cebada, cítricos, etc.)	Apertura indiscriminada, sectores tradicionales o no y servicios financieros
Patrón de Acumulación	Lenta agonía de la fase de “sustitución de importaciones” del Patrón Primario Exportador	Intento frustrado de avanzar hacia el patrón secundario exportador bajo la égida del autoritarismo político	“Degeneración neoliberal”, mayor concentración y exclusión bajo la égida del autoritarismo económico de mercado
Patrimonio Productivo	Nacional, composición técnica dependiente de las importaciones de bienes de capital y apoyo estatal	Nacional, abandono de la protección a sectores industriales vinculados al mercado interno y apoyo a los sectores exportadores no tradicionales	Extranjerización en aumento a partir de los 90. Aumento de la eficiencia integral de la economía (productividad total de los factores)
Mercado Interno	Protegido y decadencia de la industria vinculada al sector doméstico	Semi-protegido (precios y no sectores) y picos de inversión pública en infraestructura	Desprotegido y en achicamiento relativo constante, fuerte desindustrialización
Heterogeneidad Estructural	Menos visible por el rol de bienestar social del Estado y estilo de crecimiento	Creciente heterogeneidad entre el sector exportador y financiero y el resto de la economía	La apertura indiscriminada y el “modelo plaza financiera” potencia la heterogeneidad
Dependencia Estructural y financiamiento de la inversión	Vía términos de intercambio. Ahorro interno financia la inversión	Aumento de la deuda externa (fondos multilaterales) y ahorro de no-residentes (78-80) e inversión pública	Inversión Extranjera directa, ahorro de no-residentes y fondos multilaterales de crédito
Pacto social dominante	Sectores exportadores e industria protegida	Exportadores tradicionales/no tradicionales y banca	Sectores exportadores e importadores, sector financieros y servicios
Distribución del ingreso y exclusión	Amortiguada por el papel mediador del Estado en la puja distributiva	Caída del salario real en base a mecanismos extraeconómicos y reforma fiscal regresiva (IVA)	Aumento de la concentración, grado de monopolio y aumento de la productividad + impuestos regresivos (a los sueldos)
Migración internacional	Migración económica fines de los 60	Migración política mediados de los 70	Desde 1999 en adelante migración económica

Anexo 8. La “media década robada” (1999-2003)

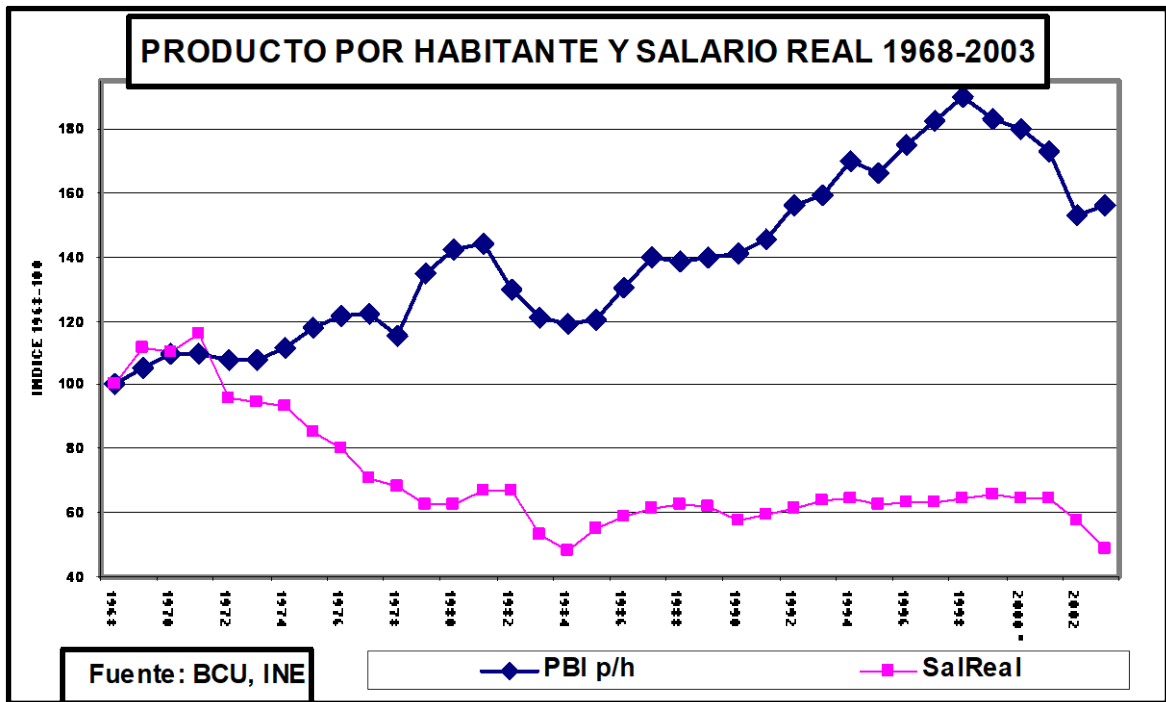
Tabla A-5 Indicadores Económicos Básicos “Media Década Robada” 1999-2003

	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
<i>Fuente:</i> Informe de Coyuntura, Banco Central del Uruguay, 2003 (Noviembre).						

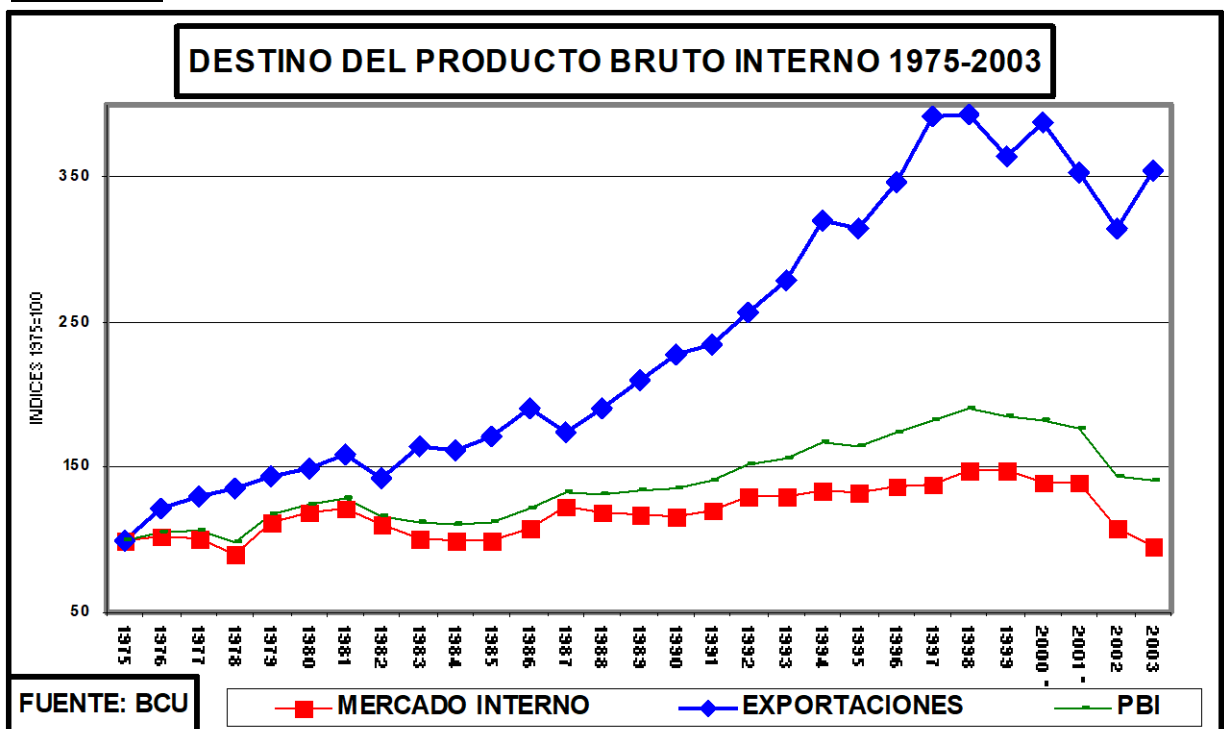
Tabla A-6 Indicadores Económicos Básicos de “Media Década Robada” 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003	
					I 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)						

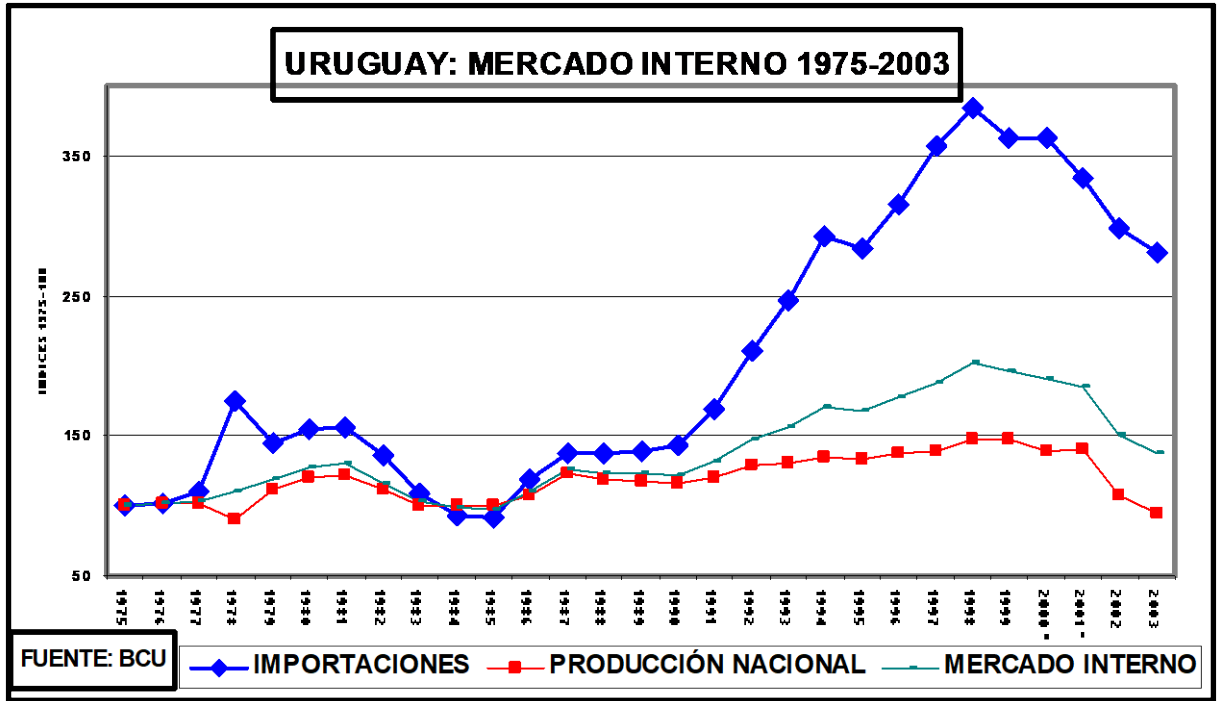
Gráf./A-15



Gráf./A-16



Gráf./A-17



**Tabla A-7 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

Tabla A-8 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: 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.

Tabla A-9.a) 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, p. 69.

Tabla A-10.b) Participación de los impuestos como porcentaje de la recaudación

	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 *)Preiliminar. 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, IMAGRO, IMEBA, ADICIONAL IMEBA

Tabla A-11 Principales destinos de la exportaciones 1980-2000

Destino de las Exportaciones				
Año	Mercosur(%)	EUA(%)	Unión Europea(%)	Total
1980	348(32.9)	83(7.8)	339(32.0)	1059
1990	595(35.1)	161(9.5)	428(25.2)	1696
2000	1024(45.0)	192(8.4)	351(15.4)	2278

Fuente: Elaboración en base a CEPAL sobre cifras oficiales.

Tabla A.11 Exportaciones de Bienes Primarios y Manufacturas

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.

Tabla A-12 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. Cuenta Comercial	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
Exportaciones	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	3,506.7	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
Importaciones	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 Neta	-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. Transferencias Corrientes Neta	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 Finan	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 Omisiones	-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.

Anexo 9. Inversión y gasto público en la economía uruguaya

Gráfico N° 18

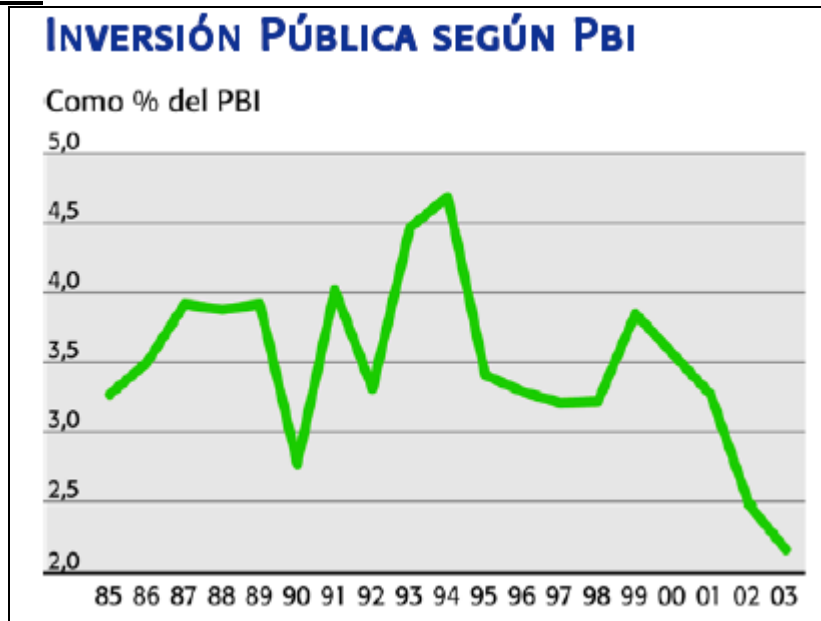


Gráfico N°19

INVERSIÓN PÚBLICA SEGÚN INVERSIÓN TOTAL

Como % de a Inversión total

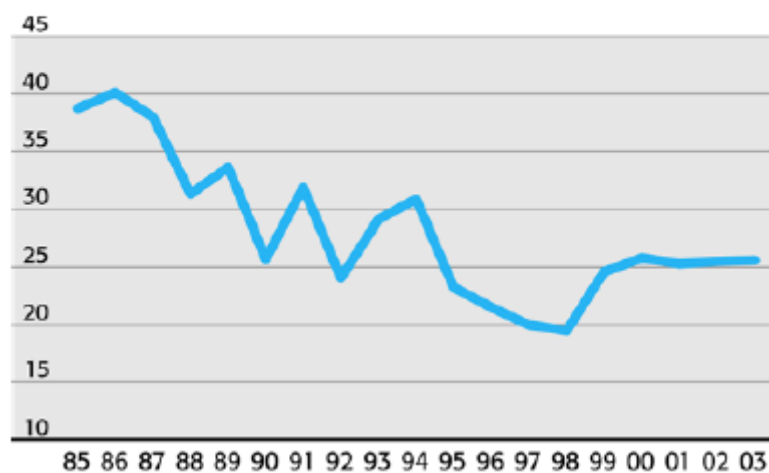


Gráfico N° 20

CONSUMO E INVERSIÓN PÚBLICA

Como % de la Demanda Interna y del PBI

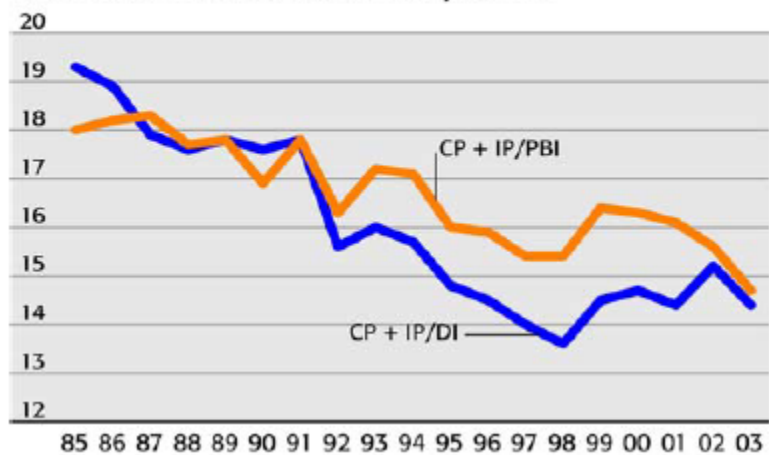


Gráfico N° 21

CONSUMO PÚBLICO SEGÚN PBI

Como % del PBI

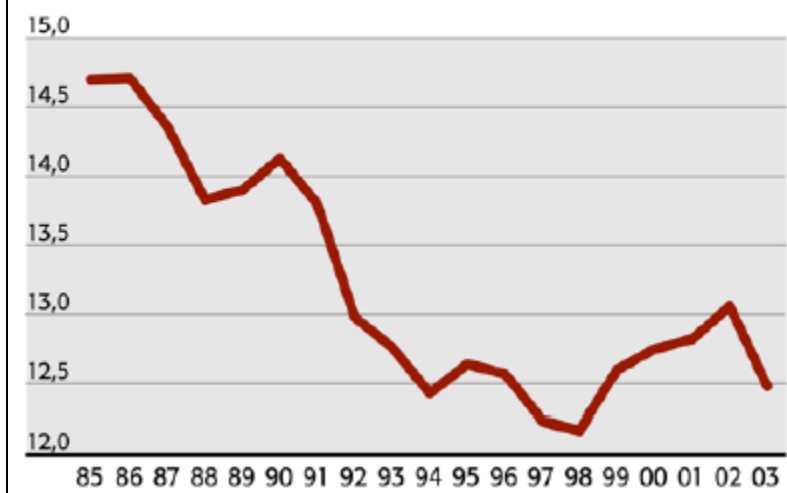


Gráfico N° 22

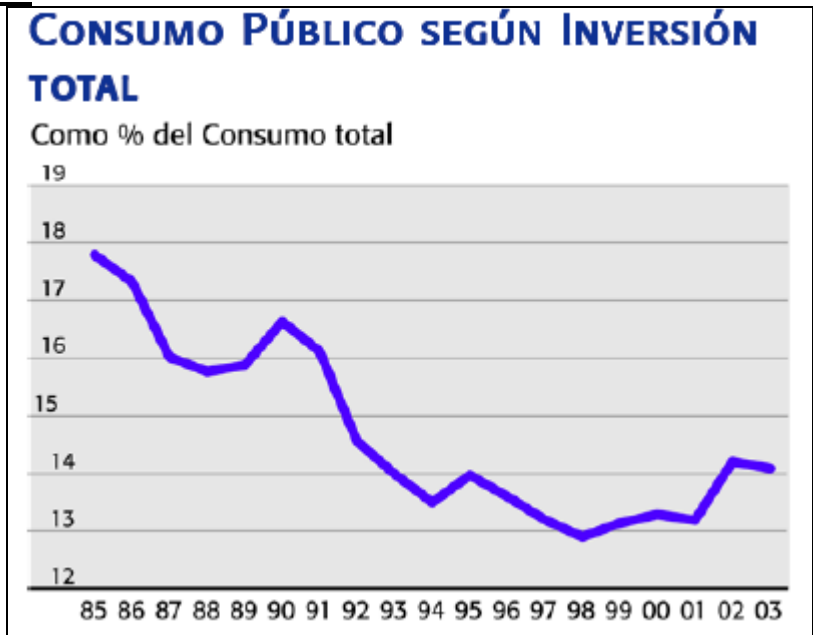


Gráfico N° 23

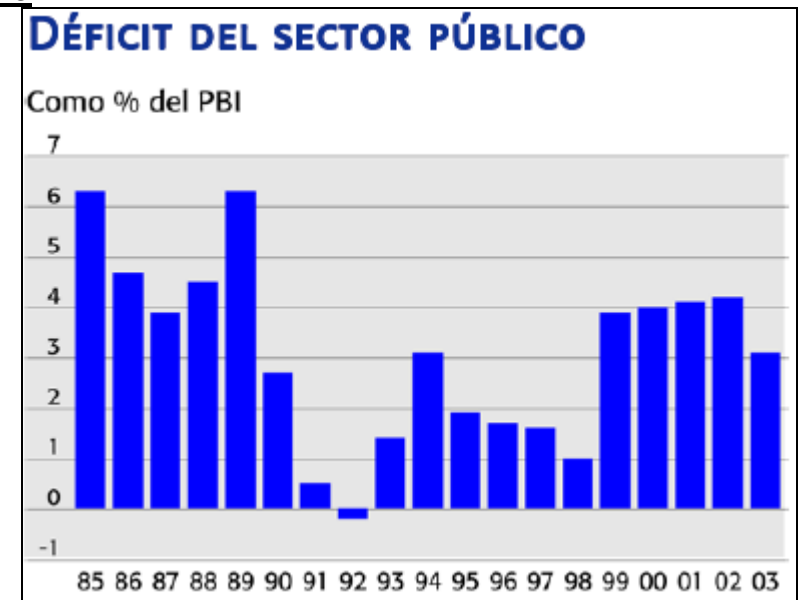


Gráfico N° 24

GPS POR FUNCIONES

Promedio 1999-2003 en % del PBI

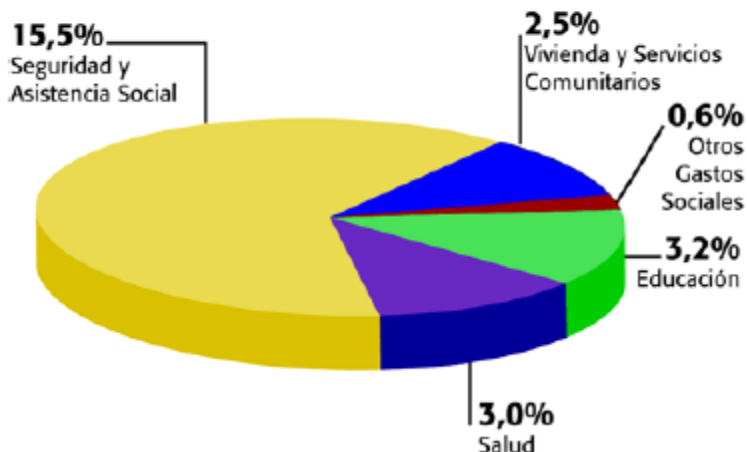
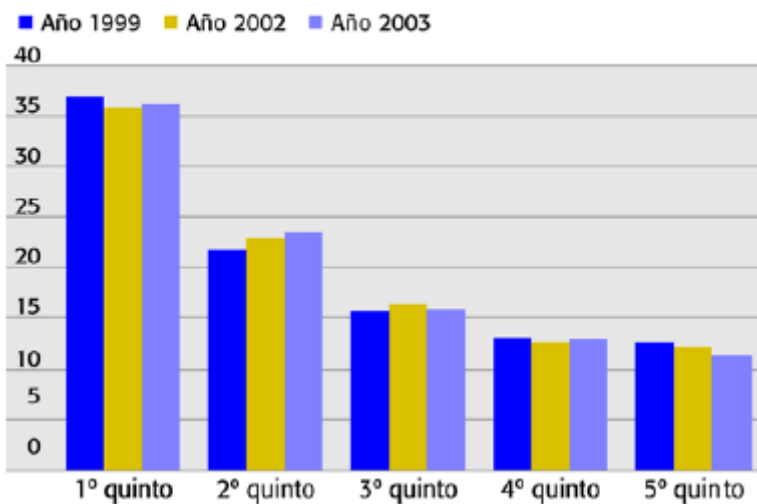


Gráfico N° 25

GPS SIN JUBILACIONES Y PENSIONES



Fuente: Dirección General Impositiva, Montevideo, Uruguay (<http://www.dgi.gub.uy>)

Anexo 10. Perspectivas de Futuro

Tabla A-14. Uruguay: mirada de mediano plazo

	2002	2003	Porcentajes				
			2004	2005	2006	2007	2008
1. Producto y precios (tasas de cambio en porcentajes)							
PIB real	-11.0	2.5	7.0	4.0	4.0	3.0	3.0
Demanda interna real	-18.1	1.6	8.0	4.8	4.9	3.5	3.5
<i>Of which</i> : consume	-15.7	-1.1	8.3	3.4	3.3	2.4	2.3
Precios al consumidor (a fin de período)	25.9	10.2	9.0	7.5	7.0	6.5	4.7
Precios de exportación de mercancías	-7.9	9.0	7.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Volumen de exportación de mercancías	-3.3	7.1	15.4	6.0	6.0	5.0	5.0
Precios de importación de mercancías	-12.1	4.0	6.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Volumen de importación de mercancías	-26.4	2.5	18.8	8.0	8.0	6.0	6.0
Términos de intercambio de mercancías	4.8	3.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Ahorro e Inversión (Porcentaje del PIB)							
Inversión bruta interna	11.5	13.1	12.5	13.3	14.2	14.8	15.4
Ahorro nacional bruto	13.1	13.7	12.8	13.8	14.4	14.3	14.3
Ahorro externo	-1.6	-0.7	-0.3	-0.5	-0.2	0.5	1.2
3. Operaciones combinadas del sector público (Porcentaje del PIB)							
Balance Total	-4.6	-3.2	-3.1	-2.0	-1.9	-1.9	-2.1
Balance primario	0.0	2.7	3.4	3.5	3.7	3.8	3.8
Deuda del sector público	93.8	108.2	102.7	96.9	89.6	84.7	81.7
4. Reservas							
Reservas oficiales brutas							
En meses de exportaciones e importaciones de bienes y servicios	3.8	9.3	9.9	9.7	8.6	7.9	7.2
(Porcentaje de la deuda de corto plazo)							
Excluidos depósitos de no residentes	31.8	105.8	137.4	142.2	134.1	129.5	125.0
Incluye depósitos de no residentes	16.3	49.7	63.5	64.3	58.7	54.6	50.8

Fuentes: Banco Central del Uruguay e estimaciones del FMI (2004) *Quinta Revisión*.

TablaA-15. Uruguay: mirada de mediano plazo

	2002	2003	Porcentajes				
			2004	2005	2006	2007	2008
5. Balance de pagos y otros indicadores externos (millones de dólares americanos)							
Balance en cuenta corriente	191	76	42	62	31	-76	-195
Balance commercial	61	182	168	126	76	49	19
Exportaciones, f.o.b.	1,934	2,273	2,808	2,976	3,155	3,313	3,478
Importaciones, f.o.b.	1,872	2,092	2,639	2,851	3,079	3,263	3,459
Servicios no factoriales	135	162	211	210	207	216	218
Exportaciones, f.o.b.	727	778	920	975	1,034	1,093	1,147
Importaciones, f.o.b.	592	616	709	766	827	877	929
Servicios factoriales (netos)	-76	344	409	353	332	422	-512
Transferencias (netas)	70	76	72	80	80	80	80
Cuenta financiera	2,337	897	485	99	144	-5	113
Inversión extranjera directa (neta)	77	260	195	200	250	250	250
Inversión en portafolio (neta)	415	541	46	83	89	81	20
Otras inversiones (netas)	2,828	1,179	243	184	306	336	-158
Errores y omisiones	-177	338	136	0	0	0	0
Balance Total	2,323	1,311	663	162	114	-82	-82
Activos de resera (- incremento)	2,323	1,311	663	162	114	82	82
(porcentaje del PIB)							
Balance en cuenta corriente	1.6	0.7	0.3	0.5	0.2	-0.5	-1.2
Cuenta financiera	-19.3	8.0	4.0	0.8	-1.0	0.0	0.7
Deuda externa total (excluye depósitos no residentes)	87.2	98.3	94.2	86.6	74.0	65.7	58.7
(porcentaje de exportaciones de bienes y servicios no factoriales)							
Deuda externa total (excluye depósitos de no residentes)	397.6	360.9	308.7	289.8	258.6	236.7	214.7
Deuda externa total (incluye depósitos no de residentes)	485.1	434.0	371.2	352.5	322.6	302.0	281.2
Servicio de la deuda	55.6	50.7	40.0	43.3	48.2	38.5	29.4
<i>Of which:</i> intereses	25.7	17.2	14.3	16.0	17.7	18.8	19.3
Fuentes: Banco Central del Uruguay e estimaciones del FMI (2004) <i>Quinta Revisión.</i>							

Tabla A-16 **Imaginando la Economía Uruguaya en las próximas dos décadas**

N°	Nombre ilustrativo	Tasa de crecimiento media anual 2004-2024				Años para duplicar PBI/Hab.
		Export.	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, p. 8.

Bibliografía

- Aguiar, C. (1982). *Uruguay país de emigración*. Montevideo: EBO
- Amsden, A. (1980). *Asia's Next Giant*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, A. (2001). *The Rise of "the rest"*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, A. (1993, abril). Structural macroeconomic underpinnings of effective industrial policy: fast growth in the 1980's in five Asian countries. Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo, *Discussion Paper*, 57.
- Astori, D. (1986). *Tendencias recientes de la economía uruguaya*. Montevideo: FCU.
- Astori, D. Faroppa, L., Macadar, L. & Wonsewer I. (1982). *Cuatro respuestas a la crisis*. Montevideo: EBO.
- Arce, G., Rocca, J. & Tajam H. (1989). *¿A quién sirven las privatizaciones? Mitos y realidades de las Empresas Públicas*. Montevideo: TAE.
- Arce, G., Quartino, J. Rocca, J. & Tajam H. (1992). *Sur, MERCOSUR y Después*. Montevideo: TAE.
- Arce, G., Rocca, J. & Tajam H. (1994). *La evolución económica uruguaya en la década del 80 y algo más*. Montevideo: FCU.
- Arocena, E. & Graziani C. (1987). *El Ciclo Económico en el Uruguay entre 1866 y 1930*. Montevideo: BCU.
- Bambirra, V. (1971). *Hacia una tipología de la Dependencia – Industrialización y Estructura socio-económica*. Documento de Trabajo, CESO, Universidad de Chile, Santiago.
- Banco Central del Uruguay (2003, Noviembre). *Informe Trimestral de Coyuntura*, Montevideo: BCU.
- Banco Central del Uruguay (2003). Series estadísticas históricas. Accesado, Mayo 20, 2003, desde <http://www.bcu.gub.uy>
- Banco Central del Uruguay (2004). *Anuarios Estadísticos*. Accesado, Noviembre 3, 2004, desde <http://www.bcu.gub.uy>
- Banco Mundial (1998). *Más Allá del Consenso de Washington. La Hora de la Reforma Institucional*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1999). *Entering the 21st Century*. (World Development Report 1999/2000). Accesado, Junio, 5, 2003, desde <http://www.worldbank.org/wdr/2000/fullreport.html>
- Banco Mundial (1982). *Economic Memorando on Uruguay*. Washington, DC: WB
- Banco Mundial (1991). *Informe sobre el desarrollo mundial. La tarea acuciante del desarrollo*. (Panorama General, 1991). En *Selección de Lecturas de Economía de América Latina*, Facultad de CCEE y ADM., Apuntes del CECEA, Montevideo.
- _____. (1997). *La larga marcha* (Resumen Ejecutivo, 1997). En *Selección de Lecturas de Economía de América Latina*, Facultad de CCEE y ADM., Apuntes del CECEA, Montevideo.
- Baran, P. ([1957]1975). *Economía Política del Crecimiento*. México: FCE.
- _____. & Sweezy, P. ([1966]1972). *El capital monopolista. Ensayo sobre el orden económico y social de los Estados Unidos*. México: Siglo XXI editores.
- Bhagwati, J. (1984). Development economics: what have we learned?. *Asian Development Review*, 2(1), 23-38.
- Benedetti, M. ([1960]1966). *El país de la cola de paja*. Montevideo: Asir.

- Bértola, L. (1992). *La Industria Manufacturera Uruguaya 1913-1961. Un enfoque sectorial de su crecimiento, fluctuaciones y crisis*. Montevideo: CINVE.
- _____. (1996). *Fases, tendencias y ciclos en las economías de Argentina, Brasil y Uruguay 1870-1990*, Documento de Trabajo, Unidad Multidisciplinaria, FCS, UDELAR, Montevideo.
- Berretta, (1987, abril). Exportaciones a Argentina y Brasil 1976-1985. Dos patrones de inserción subregional. *Suma*, 2 (2), 27-74.
- Bielschowsky, R. (1998). Evolución de las Ideas de la CEPAL. En R. Bielschowsky (ed.) *CEPAL Cincuenta Años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bittencourt, G. (2001, Agosto, 30). *Inversión extranjera y restricción externa al desarrollo en el MERCOSUR: conclusiones preliminares y temas de investigación*. Presentado en la Jornada Nacional sobre Desarrollo del Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- _____. (2003a, agosto, 25). Imaginando la economía uruguaya en las próximas dos décadas. Borrador de *Escenarios sobre la economía uruguaya hacia el 2020*, Dpto. de Economía, FCS y CCEE y ADM, UDELAR, Montevideo.
- _____. (2003b). Desarrollo e industrialización del MERCOSUR en la globalización. En *Complementación Productiva Industrial y Desarrollo en el MERCOSUR* (pp.1-17) (Documento de Trabajo N° 15/03), Dpto. de Economía, FCS, UDELAR. Accedido, junio, 23, 2004 desde <http://www.decon.edu.uy/~gus>
- _____. (2006, junio, 15). *Uruguay 2006: claves de las visiones sobre el desarrollo económico y avance de diagnóstico sobre el segundo año de gobierno progresista*. Presentado en el Seminario sobre Visiones de Desarrollo, PNUD, Montevideo.
- Boissier, S. (2002). ¿Y si el desarrollo fuera una emergencia sistémica? *mimeo*; Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.
- Bowles, S. & Edwards, R. (1985). *Introducción a la Economía: competencia, autoritarismo y cambio en las economías capitalistas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Brenner, R. (1998, mayo-junio). The economics of global turbulence. *New Left Review*, 229.
- Bucacos, E. (2001, noviembre) Tendencias y ciclos en el producto uruguayo. *Revista de Economía*, I (2), 35-81.
- _____. (2000) *Sobre los determinantes de la productividad en Uruguay*. (Documento de Trabajo N° 047, 049), Área de Investigaciones del Banco Central del Uruguay, Montevideo.
- Bucheli, M. (1984). La evolución de la economía uruguaya. En *Contribución a la Historia Económica del Uruguay*. Montevideo: Academia Nacional de Economía.
- Bukhain, N. (1973). *Imperialism and World Economy*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Bustelo, P. (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Síntesis.
- Cademártori, J. (2000). *Estudio de la relación entre los índices objetivos y subjetivos de calidad de vida*. Proyecto presentado al Dpto. de Economía de la Facultad de Economía y Administración, Antofagasta, Chile.
- Cabella, W. & Pellegrino, A. (2004). *Estimación de la migración internacional en Uruguay 1963-2003* (mimeo). Montevideo: Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales/UDELAR.
- Calvo, J. & Pellegrino, A. (2005). 20 años de demografía. En G. Caetano (Coordinador) *20 Años de Democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo: Taurus.

- Cameliu, C. (2000, diciembre). El postulado de crecimiento indefinido. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 166, 21-30, UNESCO.
- Cardoso, F.H. (1972). ¿“Teoría de la dependencia” o análisis concreto de sobre la dependencia? *Comercio Exterior*, 22 (4).
- Cardoso, F. (2003). Discurso en la Cátedra Raúl Prebisch. Accesado, noviembre 6, 2003. desde <http://www.eclac.cl>
- Cardoso, F.H. & Faletto, E. (1971). *Desarrollo y dependencia en América Latina*. México: Siglo XXI editores.
- 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). Santiago de Chile: CEPAL
- _____ (2002a). *Globalización y Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2002b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2003). *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chang, H-J. (Ed.) (1994). *El papel del Estado en la Economía*. México: Ariel Sociedad Económica.
- _____ (2001). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres: Anthem Press.
- _____ (2004). *Rethinking Development Economics* (2a.Reimpresión). Londres: Anthem Press.
- Címoli G. & Katz, J. (2001). Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch, (mimeo). CEPAL, Santiago.
- Clark, C. (1951). *The conditions of economic progress*, Londres: Oxford.
- Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) (1963a). Los suelos del Uruguay. Su uso y manejo. En CIDE, *Plan Nacional de Desarrollo 63-67*. Montevideo: CICEA.
- _____ (1963b). *Plan Nacional de Desarrollo 63-67*. Montevideo: CICEA.
- Coraggio, J. (1998). Las redes de trueque como instituciones de economía popular. En *Economía Popular Urbana. Una nueva perspectiva para el desarrollo local*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Correa, R. (2002, abril). Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad. *Revista de la CEPAL*, 76, 89-107.
- Cypher, J. & Dietz, J. (2004). *The Process of Economic Development*. Londres: Routledge.
- Dabat, A. (1995). *El mundo y las naciones*. México: CRIM-UNAM.
- Delgado R. & Mañán O. (2000). *Mexico: the Dialectics of Export-led Growth*. (Working Papers in International Development 00.10.2), Saint Mary's University, Halifax, Nova Scotia, Canadá.
- Delgado R. & Mañán O. (2003). Radiografía de un milagro exportador: apuntes sobre el caso de México. *Observatorio de Economía Latinoamericana*, Madrid. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx>
- De Melo, J., Pascale, R. & Tybout, J. (1985, abril). Uruguay 1975-1981: interacción entre shocks financiero y roles. *Cuadernos de economía*.

- Dos Santos, T. (1970). *Dependencia y Cambio Social*. Santiago: CESO/Universidad de Chile.
- _____ (1978). *Imperialismo y Dependencia*. México: Era.
- Dussel, E. (1998). *Ética de la liberación en la edad de la liberación y de la exclusión*. Madrid: Trotta.
- Dutra, G., Sanguinetti, C. & Azar P. (2002). *La economía uruguaya a finales del SXX e inicios del SXXI (Material Bibliográfico)*, Facultad de Ingeniería, UDELAR, Montevideo.
- Edwards, M. (1999). *Future Positive. International Co-operation in the 21st Century*. London: Earthscan.
- Estay, J. (1995). La concepción inicial de Raúl Prebisch y sus transformaciones. En R. M. Marini & M. Millán (Coordinadores) *La teoría social latinoamericana: subdesarrollo y dependencia* (T. II, pp. 17-40). México: UNAM/Ediciones Caballito.
- Fajnzylber, F. (1989). *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”*. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL.
- _____ (1983). América Latina: imagen fiel o reflejo deformado de la industrialización de los países avanzados. En Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina* (pp.118-214). México: Nueva Imagen.
- _____ (1979). Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina. *El Trimestre Económico* 184, 889-914.
- Fernández, F. (1991). La CEPAL y el neoliberalismo (Entrevista a Fernando Fajnzylber)). *Industria y Desarrollo*, 3 (10), Bogotá.
- Faroppa, L. (1965). *El desarrollo económico del Uruguay*. Montevideo: CECEA.
- Favaro, E. & Sapelli C. (1989). *Promoción de Exportaciones y Crecimiento Económico*. California: Cinve, ISC Press.
- Ferrer, A. (1973). *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*. Bs.As.:FCE.
- _____ (2004, mayo). Recuperación y crecimiento: tiempos e instrumentos de la política económica argentina. *Comercio Exterior*, 54(5), 410-417.
- Finch, H. (1981). *Historia Económica del Uruguay*. Montevideo: EBO.
- Fine, B. (2004). New Growth Theory. En H-J. Chang (Ed), *Rethinking Development Economics* (pp. 201-207). London: Anthem Press, 2004.
- _____ (2005, julio, 15). *New Growth Theory*. Presentación en CAPORDE (Cambridge Advanced Programme on Rethinking Development Economics), Universidad de Cambridge, Gran Bretaña.
- Fischer, S. (2003, mayo). Globalization and its Challenges. *American Economic Review*, 93(2), 1-30.
- Fishlow, A., Gwin, C., Haggard, S., Rodrik, D. & Wade, R. (1994). *Miracle or design? Lessons from the East Asian experience*. Washington DC.:Overseas Development Council.
- Foladori, G. (1991). Las transformaciones mundiales de los últimos 30 años. *Trabajo y Capital*, 1(3).
- Foladori, G. & Melazzi, G. (1987). *La economía de la sociedad capitalista*. Montevideo: EBO.
- Foladori, G. y Tomasino H. (2001). La victoria de las virosis en la era de la globalización. *Saude e Ambiente* 1,(2), 14-19.

- Foxley, A. (1983). *Latin American experiments in neoconservative economies*. Berkeley: California University press.
- Ffrench-Davies, R. (2002, Noviembre). *Reformando las reformas en América Latina*. Presentación en el Curso Reformas Económicas y gestión pública estratégica. ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.
- Frank, A.G. (1969). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. Nueva York: Modern Reader.
- _____. (1978). *Dependent Accumulation and Underdevelopment*. Londres: Macmillan.
- _____. (1984). *Critique and Anti-critique: essays on dependence and Reformist*. Londres: Macmillan
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press
- _____. (1970, marzo-abril). A theoretical framework for monetary analysis. *Journal of Political Economy*.
- Furtado, C. (1969). La estructuración de la economía internacional. En Celso Furtado Ed. *La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus reflejos en la América Latina* (pp.25-61) La Habana: Centro Editor de América Latina.
- Furtado, C. (1970). *Economic Development of Latin America: A survey from Colonial Times to the Cuban Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1971). Dependencia externa y teoría económica. *El trimestre económico*, 38(2),150.
- Germani, G. (1966). *Política y Sociedad en una Época de Transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.
- _____. (1969). *Sociología de la modernización. Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gore, CH. (1996, junio). Methodological nationalism and the misunderstanding of East Asian industrialization. *The European Journal of Development Research*, 8(1), 77-122.
- Grabel, I. (2005, julio 25). *International private capital flows*. Presentación en CAPORDE (Cambridge Advantage Programme on Rethinking Development Economics), Universidad de Cambridge, Gran Bretaña.
- Guillén, H. (1997). *La Contrarrevolución Neoliberal*. México: Era.
- Günther H. & Jiménez L. (1999). Liberalización financiera, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999. En *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 90,(44). Santiago de Chile: CEPAL.
- Gurrieri, A. (Ed.) (1982). *La Obra de Prebisch en la CEPAL*. México: FCE.
- Gutiérrez, E. ([1994]1995). Economía, teoría e historia: la CEPAL y los estilos de desarrollo. En R. M. Marini & M. Millán (Coordinadores) *La teoría social latinoamericana: subdesarrollo y dependencia* (T. II, pp.115-134). México: UNAM/Ediciones Caballito.
- Hayek, F. (1960). *The constitution of liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hilferding, R. (1981). *Finance Capital: a study of the latest phase of capitalist development*. Londres: Routledge & Keagan Paul.
- Hintze, S. (Editora) (2003). *Trueque y Economía Solidaria*. Buenos Aires: UNDP, Universidad Nacional de General Sarmiento & Prometeo Libros.
- Hirschman, A. (1968, febrero). The political economy of import substituting industrialization in Latin America. *Quarterly Journal of Economics*.

- Ibarra, D. (2004, abril). Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas. *Revista de la CEPAL* 82, 77-97.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2002). *La pobreza y el hogar*. Montevideo: INE.
- _____. (2005). Pobreza 2005 (Estimaciones por el método de Ingreso) (mimeo).
- _____. (2005). Indicadores varios (demográficos, socioeconómicos y económicos).
Accesado, diciembre 3 2005, desde <http://ine.gub.uy>
- IMF (1996, mayo). *World Economic Outlook* (cap.3 y 4). Washington DC: IMF.
- 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, octubre-diciembre). Tendencias y perspectivas de la economía uruguaya. En *Informe de Coyuntura*, Instituto de Economía, CCEE y ADM, UDELAR, Montevideo.
- _____. (2004, septiembre-diciembre). Tendencias y perspectivas de la economía uruguaya. *Informe de Coyuntura*, Instituto de Economía, CCEE y ADM, UDELAR.
- International Monetary Found (IMF) (2003, Mayo). *World Economic Outlook*. Accesado, junio, 3, 2003, desde: <http://www.imf.org>
- Invernizzi, N. (1990, agosto). La política como estrategia en la acumulación privada de capital: (vínculos personales entre el Estado y los empresarios, Uruguay 1951-1989). *Trabajo y Capital*, 1(2), 7-60.
- Kapur, D. (2001). Expansive agendas and weak instruments: governance related conditionalities of International Financial Institutions. *Policy Reform* 4(3); 207-241.
- Kay, C. (1990). *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. Londres: Routledge.
- _____. (1998). Estructuralismo y teoría de la dependencia en el período neoliberal. Una perspectiva latinoamericana. *Nueva Sociedad*, 158, 100-119.
- Katz, J. (2000). Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana, 1970-1996. *Revista de la CEPAL*, 71, 65-84.
- _____. & Kossacof, B. (1989). *El Proceso de Industrialización en Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*. Buenos Aires: CEPAL.
- _____. & Stumpo, G. (2001). Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional. *Serie Desarrollo Productivo*, 103, 1-60, CEPAL.
- Katz, C. (2001). El desafío crítico a los economistas ortodoxos. Comunicación electrónica.
- Kim, K. (1983). Industrial Policy in Japan. En *Seminario de Política Industrial*, CEC/Facultad de Economía, UNAM, México.
- _____. (1985) *Política Industrial y Desarrollo en Corea del Sur*. México: Nacional Financiera.
- _____. (1991, noviembre). The Korean Miracle (192-1980) Revisited: myths and realities in strategy an development. *Working Paper*, 156.
- _____. (1992, verano). The Political Economy of Statism in the Korean Development. *The Korean Economic Review*, 8(1), 25-47.
- Kuczynski, P. & Williamson J. (2003). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economies.
- Krueger, A. (1990, verano). Government failures in development. *Journal of Economic Perspectives*, 4(3), 9-23.

- Lane, T., Gosh, A., Hamman, J., Phillips, S., Schulze-Gattas, M. y Tsikata T. (1999, enero). IMF-Supported programs in Indonesia, Korea, and Thailand: a preliminary assessment. *Occasional Paper*, 178. Washington, DC: IMF.
- Lavagna, R. (2003). Caso argentino. Lecciones macroeconómicas. En Ministerio de Economía de la Nación Argentina (Eds.) *Componentes macroeconómicos, sectoriales y microeconómicos para una estrategia nacional de desarrollo. Lineamientos para fortalecer las fuentes del crecimiento económico* (pp. I-VI). Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación Argentina/BID/CEPAL.
- Lenin, V. (1969). *Imperialism, the Highest Stage of Capitalism. A Popular Outline*. Pekin: Foreign Languages Press.
- Lewis, W. (1974). *Teoría del Desarrollo Económico*. México: FCE. (Publicación original de 1955)
- Little, I. (1982). *Economic development. Theory, practice and international relations*. Nueva York: Basic Books.
- Lora, E. (1997). Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo. *Working Papers Series*, 348. Washington DC.: BID.
- _____ (2001). Structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it. *Working Papers Series*, 466. Washington DC.: BID.
- _____ y Panizza U. (2002, marzo, 11). *Structural reforms in Latin America under scrutiny*. Documento presentado en el Seminario Reforming Reforms, Reunión Anual del BID, Fortaleza, Brasil.
- Lucas, R. (2003, marzo). Macroeconomic priorities. *American Economic Review*, 93(1), 1-14.
- Luxemburg, R. (1963). *The Accumulation of Capital*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- 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: Oxford University Press.
- _____ (1982) *Phases of Capitalist Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Malán, Pedro S. (1991, Julio-septiembre). Critique to the Washington Consensus. *Revista de Economía Política*, 2(3).
- Mañán, O. (1999, marzo). Experiencias devastadoras: moneda fuerte, acumulación débil y boom. *Economía Informa*, 275, 11-20.
- _____ (2004, julio). La autonomía de la política económica: condicionalidad y mitos de las IFIs. *Contribuciones a la economía*, Universidad de Málaga. Disponible en: <http://www.eumed.net/ce/2004/ommg.doc>
- _____ (2002, enero) La Argentina de la Convertibilidad: crónica de una muerte anunciada. *Bitácora*, 57.
- _____ (2001, octubre) Y quién dice que no se puede: empecemos con el sistema financiero. *Bitácora*, 42.
- Marini, R. (1974). *Dialéctica de la Dependencia*. México: Siglo XXI.
- _____ (1994). La crisis del desarrollismo. En R. M. Marini & M. Millán (Coordinadores) *La teoría social latinoamericana: subdesarrollo y dependencia* (T. II, pp.135-154). México: UNAM/Ediciones Caballito.
- Martínez, C. (1971, noviembre). Crepúsculo en Arcadia: La Institucionalidad y su derrumbe a la uruguay. En *Uruguay Hoy*, Buenos Aires: Siglo XXI.

- Martner, R. (2002). Estrategias de política económica en un mundo incierto. *Cuadernos del IIPES*, 45.
- ____ & Ocampo J. (2002). La evolución de la condicionalidad de las Instituciones Financieras Internacionales. Iniciativas recientes y alternativas de políticas. *Mimeo*. Chile, Ilpes/CEPAL-ONU.
- Melazzi, G. (2003, abril). Medio siglo de la economía uruguaya. Diez comentarios. *Hervidero*, 1(1), 4-12.
- Myint, H. (1987). The neoclassical resurgence in development economics: its strenght and limitations. En G. M. Meier (eds.) *Pioneers in development. Second series* (pp.107-136). Washington DC: World Bank.
- Mortimore, M. (1995). América Latina frente a la globalización. *Serie Desarrollo Productivo*, 23, CEPAL.
- Moseley, F. (1999). The US Economy at the Turn of the Century: Entering a New Era of Prosperity? *Capital and Class*, 67, 25-45.
- Nayyar, D. (2004). Globalization and Development. En H-J. Chang (editor) *Rethinking Development Economics* (pp.61-82). Londres: Anthem Press (Reimpresión).
- Notaro, J. & Wonsewer S. (1980). La liberalización de los precios y los mercados y la reducción económica del Estado. CEPAL; Mimeo.
- Noya, N., Pereira, M. & Prieto G. (2003, julio). Crecimiento y capital humano en Uruguay: 1944-1999. Accesado, julio, 20, 2003, desde <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/peiees/jor/2003/iecs03j3430803.pdf>
- Ocampo, J. (2002a, mayo). Rethinking the development Agenda. *Cambridge Journal of Economics*, 26 (3).
- ____ (2002b). Development countries' anti-cyclical policies in a globalized world. En A. Dutt & J. Ros (Comps.) *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*. Aldershot: Edward Elgar.
- ____ (2003, noviembre, 26,27,28). *Luces y sombras de las reformas estructurales en América Latina*. Presentado a la Cumbre de Biarritz "América Latina: La Gobernabilidad Amenazada", Colombia.
- ____ & Parra, A. (2003, abril). Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. *Revista de la CEPAL*, 79, 7-35.
- Olesker, D. (1990). La coyuntura actual de la economía uruguaya a la luz del balance 1985-1989. *Trabajo y Capital*, 1, 61-97.
- ____ (2001). *Crecimiento y Exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*. Montevideo: Trilce.
- Osorio, J. (1994). Fuentes y tendencias de la teoría de la dependencia. En R. M. Marini & M. Millán (Coordinadores) *La teoría social latinoamericana: subdesarrollo y dependencia*, (T. II, pp.157-178). México: UNAM/Ediciones Caballito.
- Palazuelos, E; Alburquerque, F.; Talavera, P.; Luengo, F.; Ferraro, F.; Palazuelos, M. & Deniz, J. (1990). *Dinámica capitalista y crisis actual*. Madrid: Akal (2ª edición).
- Pellegrino, A. (1997). *Mapa Demográfico del Uruguay*. Documento de Trabajo, Unidad Multidisciplinaria, FCS, UDELAR, Montevideo.
- ____ & Vigorito, A. (2004a, febrero 21) Entrevista realizada por el Diario La República, 2004. Accesado, marzo, 13, 2004, desde <http://Larepublica.com.uy>
- ____ & Vigorito, A. (2004b). Emigration and economics crisis: recent evidence from Uruguay. En *Migración Internacional*, Colegio de la Frontera, Tijuana, México.
- Peet, R. & Hartwick, E. (1999). *Theories of Development*. Nueva York: The Guilford Press.

- Petras J. & Veltmeyer H. (2003). *La globalización desenmascarada: el imperialismo en el siglo XXI*. México: UAZ-M.A. Porrúa.
- Pinto, A. (1965, enero-marzo). Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. *El Trimestre Económico*, 125.
- _____ (1967, julio-septiembre). Algunas cuestiones generales de la política económica en América Latina. *El Trimestre Económico*, 135.
- _____ (1978, 2º semestre). Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile.
- _____ (1978, julio-septiembre). Notas sobre el Estilo de Desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 536. Santiago de Chile.
- _____ y Di Filippo, (1979, julio-septiembre). Desarrollo y pobreza en la América Latina: un enfoque histórico estructural. *El Trimestre Económico*, 183.
- Polanyi, K. ([1944] 1992) *La gran transformación*. México: FCE.
- Prats y Catalá, J. (2000). La dimensión institucional del desarrollo. Mimeo.
- Prebisch, R. ([1949]1951). Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. En R. Prebisch, *Estudio Económico de América 1949* (E/CN.12/164/Rev.1) Nueva York: ONU/CEPAL.
- _____ (1981). *Capitalismo Periférico. Crisis y Transformación*. México: FCE.
- _____ (1983, abril-junio). Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El Trimestre Económico*, 198.
- _____ (1984). Desigualdad y acumulación de capital en el capitalismo periférico. En *Lecturas de Economía de América Latina*, Montevideo: CECEA.
- Quijano, C. (1959). Una economía en crisis. *Revista Marcha* (Número especial, Suplemento del XX aniversario). Montevideo.
- Ramos, J. ([1986]1989). *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*. México: Siglo XXI.
- Real de Azúa, C. (1984). *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo: CIESU-EBO.
- Ribeiro, D. (1970). *As Américas e a Civilização- Processo de formação e causas do desenvolvimento cultural desigual dos povos americanos*. Río de Janeiro: Civilização.
- Robinson, J. (1973). *Ensayos sobre la teoría del crecimiento económico*. México: FCE. (Publicación original de 1962)
- _____ [1959](1988). *Ensayos de economía poskeynesiana*. México: FCE. (Publicación original de 1959)
- Rocca, J. (1998). *La economía uruguaya al finalizar un milenio*. Montevideo: FCU.
- Rodríguez, O. (1980). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI editores.
- _____ (2001a) Desarrollo y estructura social (el estagnacionismo en los sesenta). En *Selección de Lecturas de Economía de América Latina*, Montevideo: CICEA.
- _____ (2001b). Desarrollo, cambio social y estructura política (el enfoque de la dependencia). En *Selección de Lecturas de Economía de América Latina*, Montevideo: CICEA.
- _____ (2001c) Aprendizaje, acumulación y absorción: las tres claves del desarrollo. En *Selección de Lecturas de Economía de América Latina*, Montevideo: CICEA.
- _____ (2001d, febrero) Fundamentos del estructuralismo latinoamericano. *Comercio Exterior*, 151(2).

- Rodrik, D. (2002, septiembre, 12-13). *After Neoliberalism, What?* Presentado en el Seminario del Banco Nacional de Desarrollo “New Paths of Development”, Rio de Janeiro.
- _____ (2001a, abril). Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 73(LC/G.2130-P).
- _____ (2001b). Development strategies for the next century. En B. Pleskovic & N. Stern (Comps.). *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*. Washington, DC: Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Rostow, W. (1960). *The stages of economic growth. A non communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rowthorn, R. (1996, marzo). East Asian Development: the flying geese paradigm reconsidered. *UNCTAD/OSG/STUDY*, 8.
- _____ & Wells J. (1987). *De-Industrialization and Foreign Trade*. Nueva York: Cambridge-Melbourne.
- Sala-i-Martin, X. (1997). I just ran two million regressions. *The American Economic Review, Recent Empirical Growth Research*, 87(2).
- _____ (2003) Crecimiento y pobreza (mimeo).
- Salama, P. (2004). América Latina: la tendencia al estancamiento. Una nueva visita. Accesado, mayo, 10, 2004, desde: <http://rci.net/globalizacion/2004/fg409.htm>
- Samater, I. (1984, octubre). From ‘growth’ to ‘basic needs’: the evolution of development theory. *Monthly Review*, 36(5), 1-13.
- Sen, A. (1984). *Ressources, Values and Development*. Oxford: Basil Blakwell.
- Sierra, E. (1969). Tres ensayos de estabilización en Chile: las políticas aplicadas en el decenio 1956-66. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Schumpeter, J. (1946). Análisis del Cambio Económico. En G. Heberler (ed.) *Ensayos Sobre el Ciclo Económico*. México: FCE.
- Simonsen, M. (1974). A nova economia brasileira. Sao Paulo: Fundação Getulio Vargas.
- Singh, A. (1996, marzo). Savings, Investment and the Corporation in the East Asian Miracle. *UNCTAD/OSG/STUDY*, 9.
- So, A. (1990). *Social change and development. Modernization, dependency and World system theories*. Newbury Park, CA.: Sage.
- Solow, R. ([1970]1992). *La Teoría del Crecimiento*. México: FCE.
- Soros, G. (2002). *La crisis del capitalismo global: la sociedad abierta en peligro*. México: Plaza & Janés.
- Stallings, B. & Weller J. (2001, diciembre). El empleo en América Latina, base fundamental de la política social. *Revista de la Cepal*, 75 (LC/G.2150-P/E).
- _____, Séller J. & Peres W. (2000). *El crecimiento del empleo y la equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL/FCE.
- Stiglitz, J. (2000). Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral del desarrollo. *Instituciones y Desarrollo*, 7, Barcelona.
- _____ (2001). *Los felices 90. La semilla de la destrucción*. España: Taurus.
- _____ (2002). *El malestar en la globalización*. México: Taurus.
- Susan, G. & Wolf M. (2002). *La globalización liberal: a favor y en contra*. Barcelona: Anagrama.
- Sunkel, O. & Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI editores.

- Sweezy, P. (1987). *Teoría del desarrollo capitalista*. México: FCE. (Publicación original de 1942)
- Tabb, W.(2001). *The Amoral Elephant. Globalization and the struggle for social justice in the Twenty-First Century*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Tavares, M.C. (1969). La dinámica del proceso de sustitución de las importaciones. En A. Bianchi Ed. *América Latina, ensayos de interpretación económica* (pp. 158-179). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Tinbergen, J. (1967). *Development Planning*. Nueva York: MacGraw-Hill.
- Thorp, R. (1998). *Progreso, Pobreza y Exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington: Bid/Unión Europea.
- Toye, J. (2004). Changing Perspectives in Development Economics. En H-J. Chang (Ed.) *Rethinking Development Economics*, (pp.).Londres: Anthem Press.
- UNCTAD (1996). *Trade and Development Report, 1996*. Mimeo, UNAM.
- United Nations (1951). *Measures for the development of under-developed countries*. Nueva York: ONU.
- Valenzuela, J. (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: Punto Cero & Umbrales.
- Van Duijn, J. (1983). *The Long Wave in Economic Life*. Londres.
- Vegh, A. (1977). *Economía Política: Teoría y Acción*. Montevideo: Polo Ltda.
- Veltmeyer, H. y O'Malley A. (2003). *En contra del Neoliberalismo: el desarrollo basado en la comunidad*. México: UAZ/M.A.Porrúa.
- Villareal, R. (1984). *La Contrarrevolución Monetarista*. México: Era.
- Vos, R. (2001, agosto, 28-29). *Latin America's path to equitable growth: Rocky road or wrong way?* Presentado en el Seminario Development Theory at the Threshold of the Twenty-First Century, Santiago de Chile: CEPAL.
- Vusković, P. (1993). *La pobreza, desafío teórico y estratégico*. México: IIE-Unam.
- _____ (1990). *La crisis en América Latina. Un desafío continental*. México: Siglo XXI editores/ONU.
- _____, Vidal, G., Paz, P. & Ruiz E. (1991). *Hacia un proyecto alternativo para América Latina*. México: IIE-UNAM.
- Wallerstein, I. (1986). *Economía Mundo*. México: Siglo XXI editores.
- Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. En John Williamson (Ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (cap.2). Washington: Institute for International Economics.
- _____ (2002). *Did the Washington Consensus Fail?* Conferencia en el Center for Strategic & International Studies, Instit Vute for International Economics, Washington.
- _____ (2004, enero, 13). The Washington Consensus as Policy Prescription for Development. *Series practitioners of Development*, Banco Mundial, Washington.