

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.