

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.

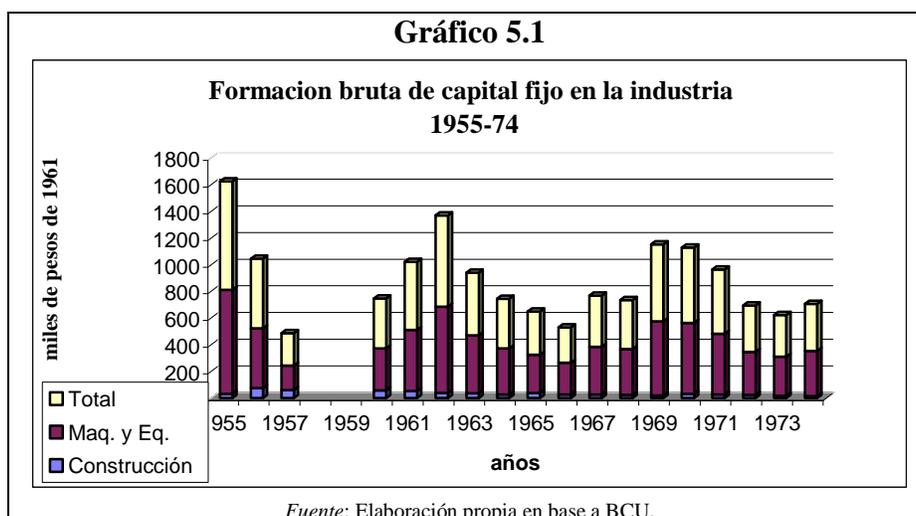
Tabla 5.1 Indicadores de Producto e Inversión 1955-1974						
Años	Producto Bruto Interno	Inversión Bruta de Capital	Inversión Bruta de Capital Fijo	Inversión Bruta de Capital a Producto $i_k = \text{FBK/PBI}$	Inversión Bruta de Capital fijo a Producto $i_b = \text{FBKF/PBI}$	Tasa de Crecimiento del 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
<p>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).</p>	

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.