

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).

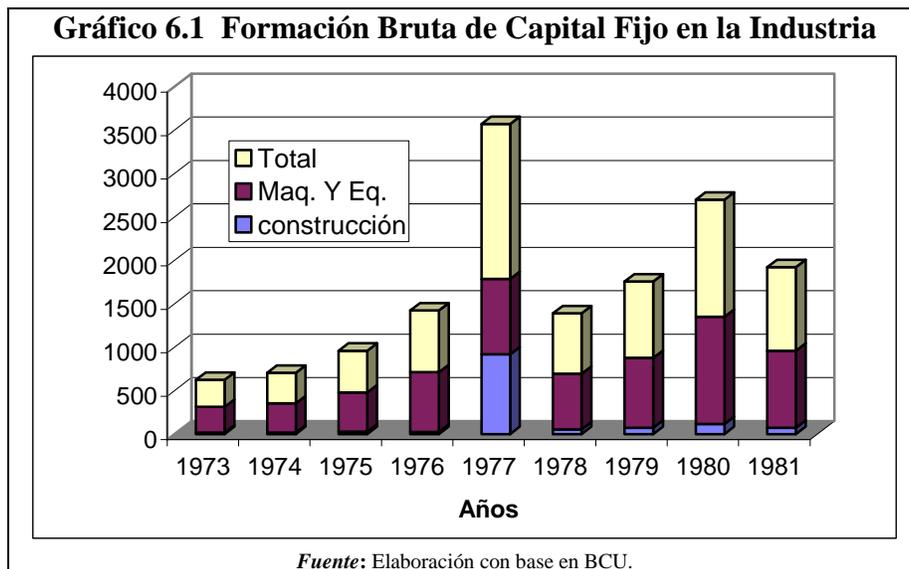
De la evolución sectorial, como puede verse, resultaron algunos cambios dignos de rescatar.

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 sobrevaluarse (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 subvaluaría 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	Comercia- lizables 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 *Producto *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

Fuente: 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).

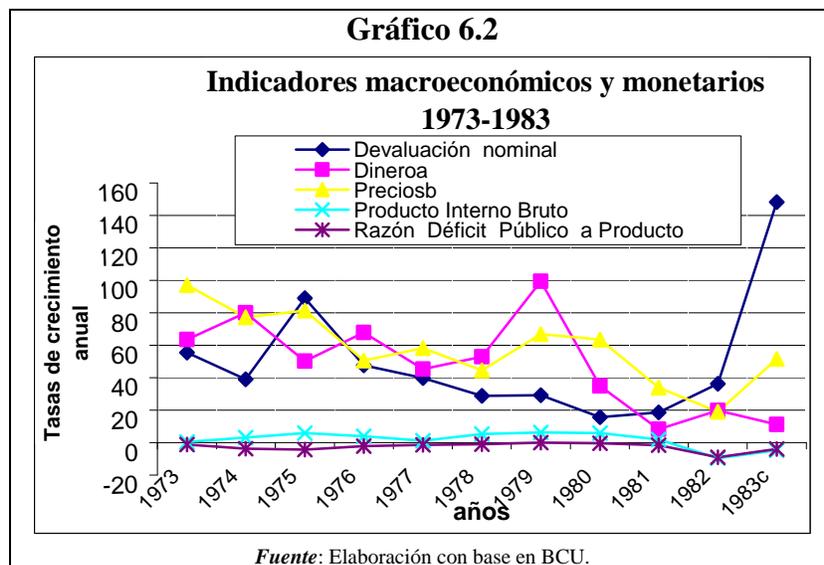
Tabla 6.9 Indicadores Macroeconómicos y Monetarios 1973-1983

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 relocizara 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.