

## Capítulo 8. Permanencias y cambios en 50 años de historia

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

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

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

### 8.1 Glosario del movimiento de los indicadores que distinguen las fases

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

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

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

a) *El ocaso de la fase ISI*

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

- un dinamismo muy pobre del producto y la inversión;
- gran peso de los sectores primarios en la economía pero en franca disminución;
- el retroceso del sector industrial en el conjunto de la economía;
- un crecimiento del desempleo hacia fines del período;
- una inflación en aumento;
- la presencia del ahorro interno como fuente por excelencia del financiamiento del proceso productivo;
- una inserción externa a partir de bienes tradicionales<sup>1</sup> (básicamente carne, lana y cueros, más ganado en pie) en los mercados desarrollados de EEUU y Europa, catalogándose ajustadamente la idea de “patrón primario-exportador”;
- una dominación política basada en el pacto fundacional (oligárquico-burgués) con fuerte peso de los latifundios de baja productividad vinculados al comercio exterior y también al poder político.

b) *La reestructuración exportadora y el ensayo monetarista*

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

- un cambio cualitativo en la inserción del país;
- una pérdida de importancia del sector exportador de bienes tradicionales, apareciendo en escena los bienes llamados no tradicionales<sup>2</sup> (lácteos, calzado, pesca, azúcar, cítricos);

---

<sup>1</sup> Según el decreto 756/68 y sus modificaciones “Los principales productos tradicionales son: Lanasy sucias, lavadas, semi-lavadas, peinadas, tops de lana peinadas, subproductos de peinaduría e hilandería; Semillas de lino, aceite de lino, expellers y harina; Semillas de girasol, aceite de girasol, expellers y harina; Semillas de maní, aceite de maní, expellers y harina; Trigo y derivados (harina, afrechillo, semitín, etc.); Carne bovina, ovina y equina. (excepto los declarados no tradicionales por el MGAP); Cueros bovinos y ovinos; Sebo bovino; Ganado en pie bovino, ovino y equino” (BCU, 1974, Nota Metodológica, Disponible en: <http://www.bcu.gub.uy>).

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

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

Los rasgos básicos de esta fase son:

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

---

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

- aumento constante de las importaciones, agudización del déficit fiscal;
- gran entrada de capitales (90-98) que va a suplir el financiamiento por la vía del ahorro interno;
- leve recuperación del crecimiento pero con fuerte aumento del desempleo y problemas creciente de subempleo;
- debacle a partir de 1999 y crisis terminal en 2002 cuya manifestación inmediata fue la fuga de depósitos, crisis bancaria y, posteriormente, vaciamiento de reservas con miras a un rescate financiero que resultó también malogrado;
- endeudamiento galopante (mayor al producto) y fin del modelo plaza financiera;
- dinamismo de la emigración económica a fin del período, vulnerabilidad social, pobreza e inestabilidad política (se aviva el conflicto social entre exportadores e industriales);
- renovación de las esperanzas con el cambio de gobierno y vuelve al debate la búsqueda de una alternativa progresista, es decir, reposicionando a los sectores hoy marginados en el centro de las políticas de Estado.

## **8.2 Las dimensiones de la acumulación y sus fases**

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

### ***8.2.1 La acumulación capitalista***

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

---

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

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

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

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

### 8.2.2 El patrimonio productivo

El patrimonio productivo es básicamente nacional en las dos primeras fases de desarrollo aquí analizados. La composición técnica del proceso productivo depende de la importación de bienes de capital, misma que a su vez, descansa en una capacidad material de acumulación insuficiente (Valenzuela, 1990). La eficiencia integral del proceso productivo comienza a decaer a partir de 1955 con un fuerte estancamiento tecnológico, siendo el esfuerzo de protección estatal su sostén artificial hasta fines de los sesenta.<sup>5</sup> En el período que sigue, el Estado interviene y protege con políticas de corte general y específico a sectores industriales que se reconvierten al mercado

---

<sup>5</sup> Los trabajos de corte neoclásicos que dan cuenta de los determinantes del crecimiento (Bucacos, 2001, De Brum, 1999 y Noya et al. 2003) muestran a la Productividad Total de los factores como el elemento más importante y con gran estabilidad en el período 1960-2000. Los picos coinciden con los observados aquí, después de la segunda guerra, a principios de los setenta y a principio de los noventa, los valores negativos tienen que ver con las debacles cambiarias (1982, 2002) y caídas menores con la influencia de las crisis mexicana (1994-95) y la devaluación brasileña (1999).

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

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

### *8.2.3 La heterogeneidad estructural*

La heterogeneidad estructural se acrecienta en los últimos dos períodos examinados (1974-83 y 1983-04). En el primer período los sectores más dinámicos eran: el primario-exportador, la industria competitiva y la protegida. Las diferencias de productividad resultaban importantes entre la industria y el sector externo, a la vez que entre los sectores que necesitaban protección y aquellos competitivos. El Estado es aquí el responsable de amortiguar la heterogeneidad estructural. En las etapas que siguen, la caída de la protección Estatal a la industria doméstica, implica a su vez, la pérdida de importancia que los consumidores tendrán para la economía en su conjunto. De aquí que se acrecienta un proceso de concentración de los ingresos y crecimiento de la brecha salarial entre el sector vinculado al comercio exterior y al sistema financiero con los otros sectores de la economía. El estudio del IE (1971) muestra el papel inhibitor que tiene la gran distancia entre los sectores de punta (aunque de baja productividad comparativamente si los parámetros son internacionales) y el resto de los sectores a la hora de incentivar un proceso de competencia progresista (mediante la incorporación de cambio técnico). El agro nunca se termina de acoplar con las industrias que serían el escalón lógico superior, y la articulación de la banca con la industria sigue siendo una traba a la dinámica económica. En el último de los períodos, la política económica que potenció la entrada de capitales fue también la que estrujó los ingresos e

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

#### 8.2.4 La dependencia estructural

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

En los períodos posteriores, en particular con la liberalización comercial y la aceleración de la liberalización financiera, creció la dependencia. Surgen nuevos mecanismos de succión del excedente como lo son las mismas empresas extranjeras (filiales), los intereses pagados por el sistema financiero a los no residentes, las deudas y sus condicionantes para las políticas económicas. La inserción externa se transforma a partir de la mitad de los ochenta cuando comienza a priorizarse la región, pero sin políticas particulares y sin planeación alguna (lo que se ha dado en llamar “políticas casino” (Foladori & Tomasino, 2001). De aquí que la dependencia tuvo un componente macroeconómico regional de difícil manejo; y, a partir de 1999, repite (“*sin ton ni son*”) la suerte de la economía Argentina. A la dependencia de los flujos de capital, de los precios internacionales (en especial del petróleo) se le agrega la inestabilidad regional para sus productos y la dependencia incluso de bienes de consumo dada la creciente des-industrialización.

#### 8.2.5 La dimensión sociopolítica

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

mercado mundial, lleva a que el sector agro-exportador que se había contentado con “la bolsa”, comienza a cuestionar al poder político y la forma de “Estado de Bienestar” establecido. La sociedad mesocrática, industrial y urbana que era el contrapeso natural de una burguesía débil ante la fuerza de los grupos semi-oligárquicos exportadores, comienza a desvanecerse.

La profundización de estas luchas lleva a nuevos grupos a participar activamente de la dominación posterior a la segunda mitad de los 70. Son éstos algunos grupos industriales vinculados al mercado externo, exportadores no tradicionales y también nuevos importadores, los sectores financieros fortalecidos por los flujos externos y la libre movilidad de los capitales, y básicamente, por el papel del Estado como garante de última instancia. El ensayo monetarista es fundamental en la reestructuración de las clases en el poder, y, el contexto de autoritarismo político bajo el gobierno de facto permite (con base en la coacción extraeconómica) la revaloración a la baja de la fuerza de trabajo.

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

### **8.3 Las modalidades o fases de desarrollo y sus determinantes**

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



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

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

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

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

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

### 8.3.2 Grado y pauta de la intervención estatal

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

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

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

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

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

### *8.3.3 El financiamiento del desarrollo*

El financiamiento de la inversión sigue siendo uno de los puntos neurálgicos del desarrollo en cada una de las fases aquí analizadas.

En la primera, donde resalta el estancamiento, la insuficiencia de la inversión tiene que ver con los límites naturales a la expansión de los sectores exportadores y a los escollos para aumentar la rentabilidad en otros sectores. La baja inversión no estuvo atada a lo que muchas veces se resalta como insuficiencia de ahorro o bajo excedente, sino a las facilidades que dicho ahorro encontró para canalizarse al exterior (por los mismas condiciones de rentabilidad en los sectores domésticos). No obstante, el ahorro interno explicó casi toda la inversión.

En la segunda, por su parte, el ahorro interno compartirá el peso del financiamiento con la entrada de capitales y con los créditos externos. El Estado jugó a su vez un papel importante para

el dinamismo de la inversión pública (78-80), si bien no se tomaron recaudos respecto al ingreso de capitales que luego generarían fuerte atraso cambiario y un problema de deuda.

En la tercera, las fuentes del financiamiento serán básicamente externas, primero hasta 1989 los organismos multilaterales, luego hasta la crisis de 2002 los flujos de capital que llegaron al país y, posteriormente, nuevamente el FMI será el sostén del financiamiento. El Estado se retira en esta etapa de la inversión pública productiva y los recortes de gastos fueron objetivos prioritarios tal y como lo proponía la *condicionalidad estructural* de las IFIs. Otra vez el Estado estuvo omiso en dirigir la inversión privada hacia sectores que podrían haber sido estratégicos para el desarrollo nacional, por lo tanto, ésta persiguió objetivos cortoplacistas y cuando pasaron las euforias regionales la fuga de capitales se hizo otra vez imparable.

#### 8.3.4 Las contradicciones que se desarrollan

La inserción primario-exportadora se sostiene a lo largo de todo el período analizado. No obstante, los cambios en los tipos de productos y mercados que se prioriza para dicha inserción externa; el grado y la pauta de la intervención del Estado y distintos grupos sociales que le dan forma a la hegemonía; las fuentes de financiamiento y su vínculo con la estructura productiva y la dependencia externa; constituyen modalidades o fases diferenciales de desarrollo. Cada una de las fases desarrolla sus contradicciones internas y genera las condiciones de su propia desaparición.

La primera modalidad de desarrollo aquí apuntada presentó fuerte dependencia del excedente agroganadero, del papel del Estado para redistribuir dicho excedente y, en especial, de la protección a los sectores industriales nacientes que venían a diversificar la estructura económica. Por su parte, la vulnerabilidad externa aumentaba con la llegada de nuevos competidores al mercado mundial y con la etapa de madurez propia que alcanzaba el capitalismo central y su impacto negativo en la demanda de bienes primarios de importación (Furtado, 1969; Fajnzylber, 1980; Tavares, 1969). A su vez, refuerza la debilidad externa (Wells, 1988) una demanda creciente de bienes de capital e intermedios para enfrentar la capacidad material interna insuficiente de la acumulación (Valenzuela, 1990, 1991). Esto, se vuelve palpable en el déficit fiscal y la necesidad de nuevas condiciones para la entrada de capitales que sustituirían al ahorro interno para la financiación de los desequilibrios y la nueva inversión. También el costo del

funcionamiento estatal, ya sea para la protección efectiva a la industria de sustitución o bien como empleador de la fuerza de trabajo sobrante robustece los problemas de financiamiento.

En la segunda, se identifica el proyecto político de mediados de los setenta como un intento de impulsar una inserción secundario-exportadora que terminó frustrándose también por sus mismas contradicciones internas. El modelo de inserción se concentró en los bienes no tradicionales, pero también recostados en la explícita protección estatal y el activismo que demandó la caída de los costos productivos. No obstante, el costo productivo que más decayó fue el de la fuerza de trabajo lo que terminó quitándole la viabilidad política y la estabilidad social de largo plazo a dicho proyecto, más allá de lo que fuera el autoritarismo político que lo hizo operativo. Se acuerda con Ramos (1989) en que la reestructuración exportadora no dependía para su viabilidad económica de la represión y de la baja de salarios ya que la rentabilidad venía asegurada por otros parámetros. Las condiciones subjetivas de la lucha de clases permitió —bajo el implacable celo de las armas— aumentar esa ganancia capitalista terminó corroyendo las mismas bases de su expansión. Esta frustración tiene como corolario la crisis de deuda de 1982 y, contra todos los pronósticos, la salida de la crisis tiene lugar con una profundización de la filosofía y los instrumentos de política económica que ya habían sido probados en el período 1974-83. De aquí, que no debería sorprender que la posterior crisis de 2002 tenga un desenlace muy parecido a la anterior.

La última de las etapas que va desde 1983 hasta 2004 es también posible nombrarla como “degeneración neoliberal” (Valenzuela, 1991) y tiene como guía el llamado *Washington Consensus* operacionalizado por las políticas de “condicionalidad estructural” de las IFIs y la adopción a-crítica de las mismas por los gobiernos de turno. En esta fase la contradicción es puramente económica y el mercado dirige las principales decisiones económicas en desmedro de los consumidores en general y, en particular, los sectores sociales más endebles. El Estado, por su parte, garantiza la operación de los mecanismos mercantiles y se retira de las actividades productivas de la economía y también de las responsabilidades sociales. Mediante la acefalía de regulación política con que opera la economía se expanden los espacios de la acumulación privada y aumenta la especulación financiera. La liberalización económica y apertura externa irrestricta aumentan la vulnerabilidad del país a la vez que cuestiona la existencia de buena parte de la industria nacional que no tiene condiciones de competitividad, ya sea por los obstáculos

internos (tamaño, financiamiento, etc.) o por la productividad de las empresas extranjeras que ganan participación en el mercado nacional.

Distinguir las modalidades o fases de desarrollo que se articularon en el país en estos 50 años permite identificar los cambios estructurales y los proyectos políticos que las sostuvieron. Si bien la ortodoxia neoclásica fue la que comandó las estrategias de política económica, cuestión que varios investigadores resaltan para hablar de continuidades del proceso histórico aquí analizado, cada uno de estas fases que se detallaron tuvieron una impronta particular. La descripción y el análisis de esta particular impronta permite especificar las estructuras económicas y sociales y los ejes de la dependencia externa que ellas delinearon.

**Tabla 4.5 Dimensiones de la Acumulación y sus fases**

| <b>Modalidades de Desarrollo</b>                | <b>Acumulación Capitalista</b>  | <b>Fuerzas Productivas</b>   | <b>Heterogeneidad Estructural</b>  | <b>Dependencia Estructural</b>  | <b>Dimensión Social y política</b>  |
|---|---|--|--|---|---|
| <b>1955-1974<br/>Ocaso del Modelo ISI</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Mayor integración entre las fases de producción, realización y acumulación;</li> <li>◆ sinergias entre mercado interno, empleo y salarios</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Patrimonio productivo nacional;</li> <li>◆ composición técnica deficitaria en bienes de capital;</li> <li>◆ estancamiento productivo y tecnológico.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Sectores dinámicos: primario-exportador e industria protegida del mercado interno.</li> <li>◆ ≠ productividad en industria (competitiva y protegida) y sector exportador.</li> <li>◆ Estado crea nuevos sectores;</li> <li>◆ dirige IED; e interviene en</li> <li>◆ realización de la producción (vía protección, empleo y salarios)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Dependencia de mercados capitalistas desarrollados para sus productos.</li> <li>◆ Ahorro interno explica casi toda la inversión;</li> <li>◆ IED en algunos sectores dirigida por el Estado.</li> <li>◆ Flujo externo de excedente (fuga de capitales nacionales y términos de intercambio)</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Pacto social fundacional, sector exportador-Estado de Bienestar (excedente agrario de apropiación estatal a cambio de estabilidad política y dádivas a sectores medios y populares como reforzamiento de una burguesía débil)</li> </ul> |
| <b>1974-1983<br/>Ensayo Monetarista</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Se rompen las sinergias;</li> <li>◆ abandono del mercado interno como eje del crecimiento</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Patrimonio productivo nacional;</li> <li>◆ mayor composición técnica en rubros no tradicionales de exportación y</li> <li>◆ sectores con mayor valor agregado.</li> <li>◆ El estado interviene en salvataje financiero 1982)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ El Estado se retira del apoyo a la industria doméstica y aunque apunta a diversificar la base exportadora.</li> <li>◆ ≠ productividad entre producción interna y la exterior</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Aumenta dependencia del mercado externo;</li> <li>◆ del crédito externo;</li> <li>◆ de la IED y</li> <li>◆ la vulnerabilidad externa influye directamente en el resto de la estructura económica;</li> <li>◆ flujos de excedente (TI, intereses, pago de deuda)</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Autoritarismo político que rompe el Estado de Bienestar;</li> <li>◆ vieja oligarquía exportadora y nuevos grupos no tradicionales y financieros</li> </ul>   |
| <b>1983-2004<br/>Neo liberalismo 'vigilado'</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Mayor apertura externa;</li> <li>◆ aumento de la acumulación improductiva</li> <li>◆ y desindustrialización</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Extranjerización del patrimonio productivo (tierra, finanzas y comercio).</li> <li>◆ El sistema financiero volverá a ser asistido en 2002 por el capital estatal</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Retrocede industria doméstica</li> <li>◆ el sector exportador y el financiero concentran los ingresos;</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Mayor apertura externa y financiera;</li> <li>◆ influencia de mercados regionales.</li> <li>◆ Fuga de excedentes vía intereses a no residentes que financian la inversión;</li> <li>◆ deuda con organismos multilaterales y</li> <li>◆ dependencia del mercado externo (desindustrialización)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Nuevo pacto social democrático;</li> <li>◆ sectores exporta-dores, comerciantes y grupos financieros;</li> <li>◆ decadencia de los sectores industriales</li> <li>◆ gran exclusión social</li> </ul>                                     |

## 8.5 El debate sobre las permanencias y los cambios del proceso histórico uruguayo

Existe un arraigado consenso en la literatura económica de Uruguay en identificar el final del último auge económico (más o menos sostenido) a partir de 1955, año en que se fecha el comienzo de una crisis estructural hasta hoy no superada. Por lo tanto, el país se aparta de la caracterización general de Maddison (1982) con la que normalmente se referencia la historia económica de América Latina, y no vive una época de oro durante el período 1950-1973. Por el contrario, tenemos una agonía prolongada después de lo que fuera el apogeo relativo vivido entre 1935 y 1955. No obstante, a pesar del estancamiento económico y la inflación que son las características más sobresalientes de la decadencia del modelo ISI, resalta a su vez: la tendencia al pleno empleo, un Estado de Bienestar que resiste su desmantelamiento con todavía cierto amparo social, la protección de la industria de sustitución de importaciones y la hipertrofia de la burocracia estatal.

Otra tendencia más o menos compartida es a considerar de forma uniforme al período de principio de los setenta a la actualidad bajo el rótulo de “neoliberalismo” (Olesker, 1990, 2001; Rocca, 1998; Arce, et al., 1994; entre otros). Lo anterior basado en dos tendencias irrefutables como lo son: el discurso económico liberalizante que se impone y la distribución regresiva de los ingresos que se inaugura en el gobierno de facto. Se asocia incluso el autoritarismo político, la liberalización comercial y financiera y el retroceso del Estado de sus funciones de contralor, producción y bienestar social. Existen varios indicios que indican la certeza de un autoritarismo político, en especial desde 1968,<sup>6</sup> pero no cambios económicos grandes hasta la puesta en marcha del Plan de Desarrollo 1974-77. No obstante, como se resalta (capítulo 7), las funciones estatales de contralor y producción no quedarán fuera hasta la década de los ochenta. A su vez, puede verse una intencionalidad clara de un proyecto político de clase a partir de 1974 y que aquí se entiende como un intento de articular un “patrón secundario-exportador” que, a pesar de lo extendido del eufemismo “neoliberal”, este período exigió gran activismo estatal generando un reacomodo del entramado social.

A partir del consenso referido, es posible identificar algunas permanencias (o continuidades) del proceso histórico posterior como a la vez rupturas (o cambios) no menos importantes. Resaltan como continuidades algunos elementos de política económica, la creciente apertura externa, el cuestionamiento del papel del Estado como benefactor o productor, la caída

---

<sup>6</sup> Se toma como indicador determinante la votación de las “medidas prontas de seguridad”, mismas que suspenden los derechos constitucionales y abren camino a la represión lisa y llana.

de los salarios, la desindustrialización de la economía, estancamiento, desempleo, preocupación dominante por la inflación, concentración del ingreso y exclusión social.

Si se hiciera hincapié en dichas permanencias habría que acordar con la afirmación de que luego de 1959 (en especial desde “la reforma monetaria y cambiaria”) encontramos una uniformidad económica básica (Melazzi, 2003). Sin embargo, y como se apuntó, no menos cierto resulta que hay diferentes objetivos identificables en los distintos períodos, incluso los grupos sociales que encarnan la misma dominación se articulan de forma diversa. Por lo tanto, se opta aquí por apuntar esos elementos que explican los equilibrios de clase que sostuvieron esas modalidades de desarrollo y los que permitieron sus transformaciones.

#### *8.4.1 Permanencias o continuidades*

A partir de la segunda mitad de los 50 el proceso industrializador que venía desarrollándose comienza a cuestionarse como objetivo a priorizar. Con el estancamiento productivo se cercenó la capacidad distributiva que el Estado tenía. A su vez, con el cuestionamiento del excedente agrario se puso al rojo vivo la puja distributiva que tuvo al proceso inflacionario como su exponente mayor. Así terminó la fase de desarrollo conocido como “sustitución de importaciones” que, a pesar de sus problemas, explicó el último período de bonanza que viviera el país en el siglo XX y buena parte de los activos sociales que aún ostenta.

Arce, et al. (1989, pp. 35-53) visualizan dos patrones de acumulación en el siglo XX uruguayo, uno que tipifican de “Cuasi-Nacional” (1903-1958) y otro “Trasnacional” (1959-1988). Los autores ponen énfasis en: la propiedad de los medios de producción, la reproducción de la fuerza de trabajo, el destino de la producción, el sistema financiero, las políticas económicas, las políticas de gasto y tributos, el papel de las empresas públicas y las relaciones sociales y de poder. La idea de “Trasnacional” tiene que ver con una continuidad de la lógica de la política económica y con la primera carta de intención que se firmó en 1959 con el FMI y que se presenta como una alianza temprana de los capitales transnacionales con los grupos locales vinculados al Estado (Arce, et al., 1992, p. 36; Melazzi, 2003, p. 28).

La propiedad de los medios de producción son más típicamente nacionales en el primer período, y en el segundo, cobra importancia el financiamiento externo y la inversión directa de capitales extranjeros. Empero, la tendencia es más débil de lo que se pretende si se atiende al período en su conjunto, existen momentos de extranjerización de la economía y otros de vuelta a



la concentración en manos estatales de medios de producción o empresas financieras. Se sostiene que recién en la última media década recesiva es claramente más fuerte la extranjerización de los activos. En momentos de crisis hay un peso del capital estatal relevante, por ejemplo con la absorción de bancos, deudas incobrables y empresas (1965, 1982, 2002).

Atiéndase como constante derivada de los momentos críticos, la socialización de las pérdidas a la vez que privatización de las ganancias que llevó adelante el Estado. Estas políticas sistemáticas provocaron la concentración de los ingresos. Los riesgos de los negocios de las grandes empresas, y en especial del sistema financiero-bancario, fueron respaldados en última instancia por el Estado. Valga algunos ejemplos. La socialización de las deudas de los bancos en quiebra puede identificarse ya a partir de 1963-65 (Banco Transatlántico, Banco Uruguayo, Banco de Producción y Consumo, Banco Minorista y Agrario, Banco Rural, Banco del Sur). La historia volvió a repetirse con la crisis de deuda 1982-83 (Banco Pan de Azúcar, Banco Comercial, Banco La Caja Obrera) y se refrendó dicha conducta con la más reciente crisis de pagos en 2002 (Banco Comercial, Banco de Montevideo, Banco La Caja Obrera, Banco de Crédito).

Puede observarse una actitud particularmente contradictoria del Estado, por un lado pregonando austeridad y responsabilidad del gasto para lograr equilibrios macroeconómicos y libertad de acción para los agentes económicos, mientras que por otro, su acción fue en especial condescendiente con los malos negocios del sistema financiero-bancario. En los ochenta se impulsó también un rescate para empresas en riesgo de quiebra que apuntaba a capitalizarlas para devolverles la viabilidad. Esto se hizo a partir de una institución irónicamente creada bajo el rótulo de *Corporación Nacional para el Desarrollo*. Se apoyaron aquí muchas empresas que hoy no se reconocen por la sanidad de sus economías y varias de ellas ya desaparecidas (entre otras: El Mago SA., Compañía Forestal del Uruguay, Calvinor, Frigorífico Canelones, Frigorífico Colonia, Centro de Desarrollo Textil, Molinos del Este; y en los 90, Moro SA., Mi Granja SA., etc.).

La reproducción de los medios de producción en la primera modalidad de desarrollo depende de la importación de bienes de capital e insumos (básicamente intermedios) para la industria, facilitado por políticas estatales explícitas y el excedente del sector dinámico (agro-exportador). Pero, a pesar de ello, la inversión extranjera y el endeudamiento juegan por lapsos

(coyunturales) un papel decisivo. La tendencia esbozada se mantiene también en la segunda fase de desarrollo aquí identificada.

La orientación del crecimiento, mercado interno *versus* mercado externo, es otra tendencia muy referenciada. No obstante, tampoco aplica de forma homogénea ni siquiera a todo el período llamado “Cuasi-Nacional” (Arce et al. 1989) de la acumulación. Se destaca un período de crecimiento equilibrado hasta 1929, mientras que posteriormente, se refuerza –hasta 1955– el proceso de “crecimiento hacia adentro”.

La política fiscal es un elemento a destacar que diferencia estos períodos. Se observa la concentración de impuestos en el comercio exterior y el patrimonio productivo en los primeros setenta años del siglo. Posteriormente cobra importancia una reforma impositiva que tendrá como objetivo fundamental la redistribución de ingresos desde el trabajo hacia el capital. Con dicha reforma cobran fuerza los impuestos indirectos (i.e. IVA) y directos sólo a los salarios mientras caen los primeros y se exonera totalmente la libre movilidad de capitales en los 70, 80 y 90. Este último elemento es la forma dominante de transferencia de los costos de financiamiento estatales desde la actividad productiva hacia los consumidores y que explicaría buena parte de la redistribución regresiva del ingreso. El impuesto al valor agregado explica más de la mitad de la recaudación impositiva,<sup>7</sup> disminuyendo el peso relativo de aquellos impuestos al patrimonio y al comercio exterior que habían sido la base impositiva anterior (ver Anexo 8, Tablas: A-10, A-11.a y A-11.b).

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

---

<sup>7</sup> El Impuesto al valor agregado (IVA) que en el país tiene guarismos alarmantes (23% la tasa básica y 14% la mínima) se discute largamente desde la mitad de los 70 y es hoy el que explica la mayoría de la recaudación. Desde la crisis Argentina se le ha sumado otro impuesto indirecto que se aplica a los bienes importados (COFIS, 3%) lo que en una producción interna largamente deprimida le impone un cargo entre el 23 y 26% de impuestos en los bienes de consumo más corrientes. En 2003 se presentó un proyecto de ley para la unificación de la tasa del IVA (en el país se planteaba como deseable el entorno del 18-19% sin excepción de bienes), cuestión que no tuvo eco en el parlamento justamente por su impacto regresivo en las capas más frágiles de la población. La lógica de esta medida la desarrolla Manuel Marfán (2002) del Dpto. de Desarrollo Económico del ILPES/CEPAL y se basa en la facilidad que presenta el IVA a la hora de la recaudación y las trabas que resultan para su evasión. El economista chileno sostiene que el Estado es el que debe hacer la distribución y no los impuestos. No obstante, la confianza de los latinoamericanos en sus Estados (y gobiernos) estaría cuestionando esa línea de argumentación.

eficiencia del proceso de competitividad.<sup>8</sup> Puede también aceptarse que luego tendrán un papel más bien recaudador buscando generar divisas para los pagos de intereses de deuda, recuperar fondos frescos por la vía de asociaciones con empresas privadas o tercerizaciones, disminución de costos salariales y retracción de la nueva inversión (con el pasaje de éstas a la órbita privada). Valga reconocer, que igualmente contribuyen con un *plus* determinante (mismo que sus homólogas privadas no están dispuestas a aportar) para la competitividad nacional y el bienestar social.

Como puede verse en el Anexo 8 (Graf. A-15, p. xlix) el crecimiento del producto *per cápita* tiene un leve repunte entre 1974-1999 mientras que los salarios reales caían sin atenuantes, explicando el concepto de “concentración y exclusión” (Olesker, 2001)<sup>9</sup> o el traslape de ingresos del trabajo al capital como se expuso. No obstante en términos económicos, es distinguible la concentración de los ingresos que tiene lugar entre 1974-1985 y la posterior. En la primera etapa se da un fuerte retroceso del salario real, mientras que la siguiente se vincula a un aumento de la productividad y un estancamiento de los salarios reales.

Por su parte, también el proceso de desindustrialización (disminución de la participación del sector industrial en el conjunto de la producción interna) constituye otras de las tendencias irrevocables de la economía hasta el presente (se pasa de un grado de industrialización mayor a un cuarto del producto en 1980 a sostener hoy día un sexto del mismo, Dutra, et al., 2002). Vale la pena señalar que las manufacturas ganan participación en el total de las exportaciones en algunos años pero luego decaen (Anexo 9, Tabla A.14). En contrapartida, aparecen algunos nichos no tradicionales (no todos industriales pero algunos vinculados a la manufactura de mediana tecnología) que se insertan en el mercado externo.

#### 8.4.2 Los cambios o rupturas

También existen cambios que son más importantes a la hora de una caracterización como la que se pretende dejar.

---

<sup>8</sup> La competitividad es una variable sólo susceptible de medir en términos sociales, o como resalta CEPAL (2002a), es sistémica. Es decir, hay un sin número de actitudes y aptitudes que se logran en un sentido social e integral y que eleva la competitividad de la economía en su conjunto, este concepto va mucho más allá de la simple eficiencia del proceso estrictamente productivo de un bien o servicio.

<sup>9</sup> Refuerza esta idea la gran concentración del comercio exportador ya que las 10 mayores empresas explican más del 40% de las ventas al exterior (Olesker, 2001).

No pocas veces se generaliza sobre el papel del Estado y se afirma que éste abandona su carácter de regidor de la economía desde fines de los 50. Si bien podemos rastrear en el discurso dominante un *interés* por cambiar la modalidad de gestión estatal, no es difícil mostrar a su vez, que el Estado siguió jugando un papel determinante en el control de precios durante todo el ‘ensayo monetarista’ y también en la inversión pública. Los analistas que tildan igualmente de neoliberal al período 1968-1984 y lo emparejan con el liberalismo posterior, están desmereciendo los cambios ocurridos tanto en la estructura social y productiva como también las alianzas políticas que ocurrieron en dicho período. En particular, el direccionamiento de los excedentes que lleva adelante el mismo Estado y a los sectores y actores económicos a que se redirigieron.

No se desconoce que durante todo el período 1968-83 existen algunas continuidades, pero se resaltan las rupturas. Las rupturas que se procesan tienen que ver con el cambio fundamental de la protección estatal, se abandona a los sectores que venían siendo objeto de protección y se implementa una política de control de precios que tiene como objetivo la estabilización con miras a restablecer la rentabilidad económica en cuestión. Como lo afirmara el mismo ministro de economía (Ing. Vegh Villegas) a principio de los setenta, los objetivos explícitos fueron “estabilización, liberalización y apertura económica”, los planes que comenzaron en 1967 son congruentes con dicho *slogan*, pero los objetivos se irán cumpliendo de forma paulatina y no sin cosechar también algunos fracasos.

La apertura externa es una continuidad general, hay quienes la tildan desde fines los sesenta (Olesker, 2001) y otros desde mitad de los setenta (Rocca, 1999). Sin embargo, se apunta como ruptura la calidad de esa apertura, a su vez, los grupos que resultan alentados constituyen puntos de inflexión. Como surge del Anexo 8 (Graf. A-16 y A-17), la liberación comercial efectivamente puede verse con gran dinámica a partir de la mitad de los setenta, en especial el aumento de las exportaciones, mientras que el mercado interno se recupera a partir de la vuelta a la democracia (1985). Por su parte, la apertura posterior a los 90 se recuesta en el aumento de las importaciones, y todo el mercado externo comenzará a desacelerarse a partir del último trimestre de 1998 (básicamente explicado por el proceso de atraso cambiario que tuvo su final con la crisis de 2002).

En términos cualitativos es posible afirmar que la liberalización iniciada con el Plan de Desarrollo 1973-77 es indiscriminada, pero hasta la crisis de deuda de 1982 dominó un apoyo explícito por parte del Estado a los grupos industriales para que se reconvirtieran hacia el sector

externo. Después de la crisis del 82, y en particular a partir del primer gobierno democrático de 1985, aparece lo que se ha dado en llamar “redescubrimiento de la región”. Este proceso de concentrar el comercio exterior en la región tiene lugar ya no con políticas específicas dirigidas a tal o cual sector, sino con medidas de política económica general. Tanto Argentina como Brasil serán los socios prominentes y ciertas expectativas se tejieron en torno al MERCOSUR. La devaluación brasileña de 1999 terminó concentrando las exportaciones en Argentina y el MERCOSUR perdió protagonismo (Anexo 9, Tabla A-12).

Otra de las rupturas la representa la fase de desarrollo impulsada a partir de 1974. Es claro el intento de buscar un recambio en la orientación del crecimiento desde el mercado interno hacia el externo, pero ahora, sobre una base manufacturera (secundario-exportadora). Tras el fracaso de la reorientación del eje de las exportaciones desde los productos primarios y sus *commodities* derivadas hacia los productos industrializados se da un nuevo cambio en la modalidad de desarrollo. La nueva inserción internacional que explica la fase posterior a 1983 impulsa la exportación de servicios en general y, particularmente, los financieros y colaterales. A este período, popularizado como el “modelo plaza financiera”, le ajusta la terminología de Valenzuela (1990, 1991) en cuanto “degeneración neoliberal” de lo que fuera un intento frustrado de articulación de un patrón de acumulación secundario-exportador. Aquí se le identifica con el neoliberalismo propio del Consenso de Washington.

Esto no obsta para que sea igualmente cierta la afirmación de que hubo una profundización de la liberalización financiera en el período que definimos como “ensayo monetarista” (1974-83) y, que incluso, la plaza financiera se fortaleció (hacia 1978-80) con el usufructo de las fugas de pequeños capitales regionales que huían de la inestabilidad macroeconómica que campeó en la región (Brasil y Argentina especialmente). De todos modos, se sostiene que el proceso de inversión pública, tanto en infraestructura como en las políticas específicas para implementar el cambio en la oferta exportadora hacia los productos no tradicionales, es más importante para caracterizar este período. La poca influencia de la plaza financiera (debido al uso conservador y especulativo de las reservas) está explicando nuestra decisión para sostener la ruptura por sobre la continuidad vista por otros.

Resulta también un cambio más que importante la procedencia del financiamiento de la inversión. A partir de la mitad de los setenta comienza a sustituirse el ahorro interno que había explicado el grueso de la reposición de la inversión (y la casi nula formación nueva de capital) en

el “modelo de sustitución de importaciones” (y su ocaso 1955-74) por el ahorro de los no-residentes y los fondos multilaterales de crédito. Esto ampliará fuertemente la dependencia externa constituyéndose en un obstáculo al desarrollo autónomo, de aquí en más cualquier “modelo de desarrollo nacional” se articularía a partir del cumplimiento ex ante de las condiciones exigidas por los créditos internacionales (“Condicionalidad Estructural”) y el pago puntual de intereses a los depósitos de la plaza financiera.<sup>10</sup>

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

Otra ruptura digna de señalarse son los movimientos poblacionales. Si bien el país ha mostrado fuertes movimientos de población en especial hacia la región (Brasil y Argentina) y desde los países europeos a fines del siglo XIX y principios y mediados del XX (destacan España e Italia entre muchos otros) sostendrá una fuerte emigración política desde mediados de los setenta durante el gobierno de facto y una emigración básicamente económica a fines de los noventa y al inicio del tercer milenio.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Tal acotación no debe entenderse como la constatación de lo inevitable. Que de hecho haya ocurrido así no implica la negación de la posibilidad de una salida autónoma diferente. La inevitabilidad de los procesos históricos es una máxima que de ninguna manera se sostiene este trabajo.

<sup>11</sup> Como se señala en el Capítulo 7, en los setenta emigra cerca del 10% de la PEA, en particular jóvenes y calificados generando un fuerte impacto en las condiciones de reproducción poblacional. Si bien el proceso comienza antes con una migración propiamente económica a fines de los 60, el grueso se da entre el 75 y 80 debido al impacto de la represión política del gobierno cívico-militar. La migración de fines de los noventa es típicamente económica y constituye un nuevo patrón migratorio (familiar) y con destinos más lejanos (Europa y EUA más que a la región) y con mayor calificación laboral todavía (9 años de educación formal promedio). El Programa de Población de la Unidad Multidisciplinaria (Facultad de Ciencias Sociales/UDELAR) estima que aproximadamente el 13% de la población uruguaya radica hoy fuera de fronteras y, que a partir del 2002, la emigración es de calificación más alto que el promedio nacional (Pellegrino & Vigorito, 2004).

La periodización muestra, a su vez, los momentos claves donde cambian las alianzas sociales que permitieron un traslape de poder social. El proceso inflacionario primero, luego el incremento del autoritarismo político, posteriormente los recortes presupuestarios que golpearon los bienes públicos fundamentales (salud, educación, servicios básicos, etc.), fueron todas herramientas que van corroyendo la red social que estaba en la base del viejo Estado de Bienestar. Es así que gran parte de la sociedad uruguaya pierde los niveles de vida que otrora la enorgullecieron.

El cambio estructural operado en la economía también puede verse con la periodización. Se pasa de un círculo virtuoso que implicaba, aunque con costos que a la postre fueron insoportables, diversificación sectorial y búsqueda de la eficiencia social del proceso productivo, a otro, donde se alienta la eficiencia individual de las empresas para la competencia, y en especial, en el comercio exterior. Las sinergias del modelo 'ISI' (más sectores, más eslabonamientos, más empleo, más salarios), si bien no se retroalimentaron a partir de un control más eficiente de las protecciones económicas que se otorgaron, son claramente deseables en términos de inclusión e integración social.

Salta a la vista la importancia de la inserción internacional y los elementos que la sustenten en el mediano plazo. No obstante, resulta por demás volátil una inserción en términos de competitividad "espuria", ya sea a partir de protección indefinida o simplemente por diferencial cambiario. Se deduce del estudio de los últimos períodos que: el impacto liberalizador (tanto en lo comercial como en lo financiero) fue lapidario para los sectores que justamente alimentaban las sinergias vistas en el párrafo anterior.

Actualmente existen condiciones para una nueva modalidad de desarrollo. Es posible, como lo ha adelantado el mismo gobierno que asumiera recientemente, un punto de inflexión en el desplazamiento de los énfasis en cuanto proyecto político. Por un lado, no serían los deseos del nuevo gobierno volver al "modelo plaza financiera" y, por otro lado, constituye un dato de la realidad la poca afluencia de capitales a la región.<sup>12</sup> Por otro, la propuesta electoral de poner los énfasis en el país productivo requiere, de hecho, otro sistema financiero, con otras reglas y otra

---

<sup>12</sup> Una de las enseñanzas de estos últimos años es que el movimiento de capitales no visualiza países sino regiones. La experiencia chilena de los últimos años es paradigmática, este país ha tenido una política macroeconómica que se podría tildar de exitosa dado que pudo mantener los equilibrios básicos más allá de la volatilidad de la región y de los flujos de capitales. Por supuesto, este país no contó con las ataduras propias que la "condicionalidad estructural" de las instituciones financieras suelen imponer a los países endeudados, por lo tanto, su política macroeconómica fue básicamente anti-cíclica y se blindó debidamente ante la volatilidad financiera. No obstante, sintió la caída de sus flujos de inversión en cada una de las crisis regionales (Brasil y Argentina fundamentalmente).

oferta de productos potables a la actividad doméstica. Si existe algún aprendizaje nítido de los recientes procesos de crisis (desde el 78 en adelante), es que las grandes ganancias especulativas están reñidas con sus homólogas productivas. Por lo tanto, cualquier intento por alentar la inversión productiva, con sus necesidades y sus tiempos, implica de hecho, una incompatibilidad con la oferta de productos corto-placistas que normalmente seduce al capital foráneo.

## **8.5 Reflexiones finales**

Uruguay caminó a contramarcha del proceso de desarrollo latinoamericano, el crecimiento económico y poblacional, el proceso de industrialización y la distribución del ingreso son variables que se deterioran después de un auge temprano que entra en crisis en la segunda mitad de los 50.

La década de los sesenta se caracterizó por la lucha que permitió el desmantelamiento del viejo 'Estado de Bienestar', cuestión que reposicionó al sector externo a partir de su deslinde del financiamiento del Estado. La contrapartida, estuvo en el constante deterioro de la calidad de vida y la reconcentración del poder en los sectores exportadores en desmedro de la pequeña burguesía industrial que producía para el mercado interno, de los grupos de obreros y empleados tanto públicos como privados. Significó así la des-estructuración social anterior, no sin ciertos conflictos políticos de magnitud.

La liberalización de los setenta, buscó otra inserción internacional, a partir ahora de identificar aquellos sectores que estaban en mejores condiciones de competir en el mercado externo. El cambio vino dado en el criterio con que se lograría el bienestar, se pasó a rescatar la eficiencia competitiva pero a partir de lo que todavía seguían siendo ventajas comparativas en algunos sectores. De todos modos, se hicieron aquí opciones políticas claras y, basándose en el autoritarismo y la represión política se bajó el valor de la fuerza de trabajo a la mitad y se mantuvieron otros mecanismos que reforzaron los márgenes de ganancia, en especial la inversión pública en infraestructura e industria energética que también contribuyó a bajar costos para la actividad productiva. No obstante, la liberalización financiera generó cierta distorsión y, bajo el modelo monetarista de balanza de pagos, fue sustituyéndose el ahorro interno por la deuda como fuente de financiamiento a la inversión. La entrada de capitales y la preocupación por bajar la inflación, mantuvieron un modelo de retraso cambiario que terminó disminuyendo la competitividad y dejando las pesadas deudas pendientes.



La década de los ochenta, tuvo como rótulo la incertidumbre económica y la no clara articulación de un proyecto político. Más allá del contexto sociopolítico que permitió la recuperación democrática (en 1985), cuestión que tiene un impacto favorable en la actividad económica, incluso en cierta recuperación salarial (aunque acotada), no se consolida aquí ninguna estrategia de cierta estabilidad (Viera, 2004; Failache, 2003; Dutra, et al., 2002). Con el comienzo de la renegociación de la deuda, a partir de 1987, el país comienza a ser mucho más permeable a los modelos económicos (y sociales derivados) de las propuestas sostenidas por las instituciones financieras multilaterales. Se retoma aquí el sueño de la “plaza financiera”, una especie de “caribización de la economía”, orientada a la región.

Los noventa, comienzan con la negociación del Plan Brady, la reestructuración de deuda y tendrá como corolario la profundización de las reformas económicas del CW. Se eliminan aquí las negociaciones salariales, se potencian los impuestos al consumo y los que gravan directamente a los asalariados, la política económica construye los macro-equilibrios a partir del achicamiento de la economía y de la exclusión social. El desempleo, los salarios y la pobreza (o las abstenciones de consumo) son las grandes variables de ajuste. El criterio en que se articula toda la vida económica (y social) es el libre juego del mercado, o lo que es lo mismo, se da un traslape de la regulación política (estatal y/u otras instituciones sociales) a la regulación oligopólica de mercado. La reforma del Estado tuvo grandes trabas y aún sigue inconclusa, es decir, ese Estado tan criticado sigue siendo igual de grande que antes, pero ahora con menos funciones.

Una buena síntesis del comienzo del milenio en Uruguay es la plasmada por el escritor argentino Tomás Eloy Martínez (2002) en la novela que intituló *El vuelo de la Reina* (Buenos Aires: Alfaguara), pensando quizás en su país, la crisis económica y política que lo aquejaba. Como lo puntualizó el mexicano Carlos Fuentes, en dicha novela se “...está escribiendo la historia de un país latinoamericano autoengañado, que se imagina europeo, racional, civilizado y amanece un día sin ilusiones” (*El País*, Madrid, citado en contratapa).

El futuro inmediato aparece promisorio a la vez que cargado de incertidumbre. No termina de cuajar un nuevo proyecto político, no obstante, la fase de desarrollo nombrada aquí como neoliberal y la inserción financiera se agotaron indefectiblemente. Tal vez, el desafío esté en salirse de las interpretaciones recurrentes de una manera superadora, en ello están envueltas todas las disciplinas sociales más allá de la economía. Entender los parámetros que caracterizan

las etapas económicas y problematizar los aciertos y errores de las acciones que impulsaron el desarrollo en el pasado resulta fundamental para pensar alternativas viables a los modelos que fueron dominantes. Al decir alternativas se significa apuntar a llenar el casillero históricamente vacío del desarrollo social y económico (Fajnzylber, 1989).