

# **Ponencia para las Séptimas Jornadas de Investigación en Historia Económica.** 3 y 4 de agosto de 2010

## **Estrategia de desarrollo, política económica y actores sociales. Uruguay 1968 – 1984.** Jorge Notaro

### **1. Introducción**

En esta ponencia se trata de identificar las alianzas de actores sociales que constituyeron la base social de las estrategias de desarrollo y las políticas económicas de la dictadura, sus interrelaciones y sus cambios en el período. Las estrategias de desarrollo y las políticas económicas siempre admiten opciones y cada una distribuye los costos y los beneficios de distinta forma; los beneficiarios la incorporan a su práctica en las decisiones económicas así como en su actividad política y, “ceteris paribus”, se constituyen en la base social que les da viabilidad.

El análisis de la política económica, de todo o parte del período delimitado para esta ponencia, ha sido abordado por diversos trabajos como por ejemplo Astori (1989), Finch (2005), Macadar (1982), Notaro (1984, 2001), Olesker (2001) y Yaffé (2010). Las medidas de política económica adoptadas así como los resultados económicos del período son, por lo tanto, muy conocidos.

Es un imperativo ético y científico conocer lo que existe para decidir si se justifica un trabajo que pueda decir algo nuevo. Teniendo en cuenta la producción citada se puede identificar un campo para la investigación en las interrelaciones entre las distintas dimensiones del proceso social, el estado, la sociedad y la economía, tomando en cuenta la dimensión temporal. Lo que es un paso en “avanzar en el complejo camino de la construcción de un enfoque interdisciplinario, en el cual diversas ciencias sociales se integran en una metodología para el abordaje de problemas empíricos del país.” Esta consideración es resultado del intercambio con los investigadores del proyecto “Estado, sociedad y economía en el Uruguay en los siglos XX y XXI. Hacia un enfoque interdisciplinario”<sup>1</sup>.

El documento se estructura en seis partes, que comienzan por el marco teórico metodológico. Luego se diferencian tres períodos por las características de las estrategias y políticas así como por su base social, la transición hacia la dictadura (en 3), la estrategia de la oligarquía del país (en 4) y la hegemonía del capital extranjero (en 5). Luego de una breve digresión para el control de calidad (en 6) se presentan las conclusiones finales (en 7).

### **2. Marco teórico metodológico**

Se sintetizan aspectos de trabajos anteriores (Notaro 1983, 1984, 2007 y 2010) de mayor interés para los objetivos específicos de este documento considerando que el

---

<sup>1</sup> Por orden alfabético, Magdalena Bertino, Alción Cheroni, Susana Mallo, Constanza Moreira, Jorge Notaro, Daniel Olesker, Rodolfo Porrini, Anabel Rieiro, Javier Taks y Nilia Viscardi.

marco teórico metodológico se construye en un proceso de aproximaciones sucesivas, en las que el uso en cada investigación permite su evaluación y rediseño

El proceso social es uno solo de modo que el análisis “concreto de una situación concreta” requiere tener en cuenta sus múltiples dimensiones así como sus interrelaciones. El objeto de estudio está en permanente cambio por lo que una relación de causalidad entre variables que hasta ayer se cumplía en un país o región podría no cumplirse en otros en el mismo período o actualmente. Las interrelaciones entre las diversas dimensiones se pueden abordarse desde dos ángulos complementarios, el carácter de condicionante de cada una y de condicionada por los impactos que recibe de las demás.

Como señala un libro reciente “Public policies are not simple items on a menu that policymakers pick and choose. Rather, they are cooked up by numerous political actors and must then be implemented and sustained over time. Each of these political actors at each stage of the process brings his personal interests to the table and is pressured by others in the process with their own respective interests.” (Stein y Tommasi Eds. 2010). Es decir, múltiples actores con intereses distintos en las etapas del proceso de toma de decisiones, que por una parte presionan y por otra hacen viables las medidas.

Se considera estrategia “la propuesta de una imagen – objetivo y del proceso para alcanzarla en una situación dada” (Matus 1972). Por la inclusión de aspectos sociales y políticos se asemeja a las categorías “proyecto de país” o “proyecto nacional”. Constituye una pauta para la acción del Estado fijando un marco de mediano y largo plazo para la política, a la que orienta e impregna con sus valores. Delimita una franja dentro de la cual se adoptan las medidas de política que también deben tener en cuenta las coyunturas cambiantes. Las medidas de política económica transforman la estrategia de discurso en práctica y la proyectan desde el mundo de las ideas al material.

La estrategia de desarrollo impulsada por las exportaciones de carne, lana y cuero hasta principios del siglo XX así como la de desarrollo industrial sustitutivo de importaciones para el mercado interno tuvieron alianzas sociales de apoyo claramente identificadas (Faroppa 1965, IECON 1969). Algunos indicadores del apoyo a la política económica por los actores patronales son el aumento de la inversión, del nivel de actividad y de los depósitos bancarios.

Por política económica se puede entender “la acción del Estado articulando instrumentos en función de objetivos, respondiendo a determinadas condiciones para lograr resultados en el proceso económico”. La política económica es, en primer término, política y por lo tanto, resulta de una ideología y de relaciones de poder en condiciones económicas y sociales cambiantes. La definición de prioridades y la asignación de recursos en función de estas tienen requisitos meta científicos así como jurídico institucionales para la ejecución. Los gobiernos no tienen una sola forma de intervenir en la economía ni recetas que garanticen el logro de los resultados perseguidos<sup>2</sup>, sus opciones implican diferentes impactos que la ciencia puede evaluar

---

<sup>2</sup>Este grado de libertad opera dentro de los límites, flexibles, que imponen los recursos disponibles y el desafío para los equipos económicos es encontrar las políticas que asignan mejor los recursos en función de prioridades políticas.

pero no proporciona criterios para elegir<sup>3</sup>. Por ejemplo, la prioridad del pago a los acreedores externos con relación a mejorar las condiciones de vida de la población no surge de ninguna teoría, es el resultado de relaciones de poder que implican que la respuesta de los acreedores puede tener un costo mayor al beneficio de no pagar.

Un ejemplo actual es el llamado “espacio fiscal” que alude a las posibilidades de aumentar el gasto público, resultado de una estimación que implica optar por no modificar el sistema tributario y que los ingresos públicos aumenten en función de los cambios en el nivel de la actividad económica. Cabe como alternativa aumentar los ingresos públicos y si se hace esta opción, surge una segunda ¿quién pagará más impuestos? Las respuestas pueden ser varias, por ejemplo que los paguen los que tienen ganancias extraordinarias derivadas de la renta de la tierra con deducciones sobre las exportaciones de algunos bienes con baja transformación; o los capitales especulativos, con un impuesto sobre la entrada y salida de capital; o las empresas aumentando las tasas del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE); o los más ricos, aumentando la tasa del impuesto al patrimonio y bajando el mínimo no imponible. Los ejemplos son de impuestos que afectan a los sectores de altos ingresos, los pocos que tienen mucho, pero se podrían citar otros con el efecto inverso, que gravan a los muchos que tienen poco.

Cuando se intenta explicar la estrategia y la política económica adoptadas, surgen interrogantes sobre las opciones técnicas disponibles y las restricciones que imponen las relaciones de poder y las leyes de la economía ¿qué grado de autonomía tiene el Estado para decidir la política económica? ¿tiene que someterse a leyes de los mercados? ¿si existe voluntad política puede alcanzar cualquier resultado que se proponga? ¿los actores locales y externos, determinan o condicionan las decisiones de política económica o la reestructura de la economía?

Los resultados de la política económica generan costos o beneficios para los actores sociales que comprenden el nivel de ingresos, las condiciones de existencia, la valoración del patrimonio, las condiciones de desarrollo de su actividad y también políticos en la medida en que los cambios económicos modifican las relaciones de poder. En los primeros inciden las políticas específicas (por ejemplo los salarios y las pasividades) como sus condicionantes (por ejemplo la inflación y los impuestos). En la valoración del patrimonio inciden regulaciones directas e indirectas, como por ejemplo la legislación sobre arrendamientos de viviendas o la regulación de precios agropecuarios en forma directa, o la política cambiaria y la tributaria en forma indirecta. El desarrollo de la actividad está condicionada por los monopolios públicos, las regulaciones y prohibiciones (intermediación financiera, uso de la tierra, etc.), la protección del mercado interno, el acceso a activos facilitado por las políticas crediticias para los empresarios y educativas para los trabajadores asalariados. La relación beneficio económico – apoyo político o costo económico – oposición política no es mecánica y se relativiza por condiciones específicamente políticas entre las que la ideología tiene un papel importante para explicar que “la situación económica no se traslada inmediata y directamente a la conciencia política” (Reich 1973)<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> La ciencia económica puede contribuir a ponderar los valores que orientan las acciones de política económica.

<sup>4</sup> Wilhem Reich llamó la atención sobre la “acción irracional inadecuada” y la necesidad de incorporar la psicología social en la explicación de algunos fenómenos económicos ya que el análisis económico resulta inoperante “cuando el pensamiento o la acción están en contradicción con la situación económica,

Si se acepta la hipótesis de que la dependencia condiciona pero no determina la evolución económica, política y cultural de los países dependientes, existe un margen para decisiones autónomas. Los “tigres asiáticos” primero y los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) actualmente son ejemplos de crecimiento dependiente o casos que demuestran los límites de la dominación para impedir el crecimiento autónomo de los países de menor desarrollo relativo. Sería posible diseñar estrategias e implementar políticas que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población y modificar las relaciones de poder, dentro de lo que permite esta condicionalidad.

### **3. La transición hacia la dictadura**

Es necesario enmarcar el golpe de estado del año 1973 en el estancamiento de largo plazo y en el antecedente inmediato, la congelación de precios y salarios que contribuyeron a poner en marcha el proceso social y político que derivó en el golpe.

La economía uruguaya creció a tasas importantes durante la primera mitad del siglo veinte, primero por el impulso de las exportaciones ganaderas y luego por la sustitución de importaciones industriales para el mercado interno. En sus últimos años tuvo como estímulos la segunda guerra mundial y la guerra de Corea, que generaron una mayor demanda y altos precios de la carne vacuna y la lana principalmente (Faroppa 1965 81:84).

Finalizada la guerra la economía dejó de crecer, no se crearon nuevos puestos de trabajo en las actividades productivas, los gobiernos empezaron a utilizar más intensamente las políticas de clientela con cargos públicos innecesarios y repartiendo jubilaciones. El estancamiento del producto puso en marcha una permanente puja distributiva entre los principales actores sociales para mantener o mejorar su participación en esa riqueza de magnitud constante. Los actores principales, aunque no únicos, eran los ganaderos de exportación, básicamente carne y lana; los empresarios industriales urbanos que producían para un mercado interno protegido y el proletariado urbano<sup>5</sup>. En una economía con mercados internos protegidos y predominantemente oligopólicos los aumentos de costos se trasladan a los precios porque no hay competencia (Notaro 1984 243:250).

El Uruguay tuvo una legislación social y laboral muy avanzada, como por ejemplo la creación de los Consejos de Salarios y las asignaciones familiares en el año 1943 (Frega, Maronna y Trochón 1985; Porrini 2005). La convocatoria periódica de los consejos de salarios para veinte grupos de actividades urbanas permitió a los trabajadores asalariados a través de sus organizaciones sindicales lograr mejoras en sus salarios o compensar su caída por la inflación previa. El desarrollo de la actividad sindical llevó a que en el año 1965 se constituyera la Convención Nacional de Trabajadores.

El comercio y la industria no tenían dificultades en pagar los mayores salarios y trasladarlos a los precios, con lo cual se ponía en marcha una espiral inflacionaria. El

---

cuando una u otra no son racionales” como por ejemplo para explicar “porqué la mayoría de los hambrientos no roban y porqué la mayoría de los explotados no van a la huelga.”

<sup>5</sup> Sobre el papel de la clase obrera urbana ver Porrini 2005.

tipo de cambio era administrado y tenía distintos niveles y tratamientos fiscales según el producto de importación o exportación. En la medida en que el aumento del tipo de cambio no acompañaba a la inflación, se deterioraban los precios relativos de los productos de exportación que resultan de multiplicar el precio internacional por el tipo de cambio. Estos ingresos perdían capacidad de compra y se transferían ingresos hacia los sectores urbanos asalariados así como empresariales que producían bienes y servicios para el mercado interno.

La economía tenía una gran dependencia de la moneda extranjera que generaba casi exclusivamente las exportaciones de carne y lana, para importar petróleo, materias primas para la industria, maquinarias, algunos alimentos que todavía se importan (bananas, yerba, café). Los ganaderos tenían como instrumento “retener su producción” lo que provocaba escasez de moneda extranjera y limitaba las importaciones, se perdían reservas y el país quedaba al borde de la incapacidad de pagos externos (Instituto de Economía 1969 314:322). El gobierno tenía que devaluar para que se reiniciaran las exportaciones y aumentar su disponibilidad de moneda extranjera, con lo cual exportando a precios internacionales dados, los ganaderos, las barracas exportadoras de lana y la industria que producía tops, aumentaban sus ingresos reales. Este sistema funcionó en ese círculo vicioso de estancamiento del nivel de actividad, pugna distributiva e inflación. Por períodos mejoraban los salarios reales o , la rentabilidad industrial y comercial, la devaluación mejoraba los ingresos de los ganaderos y deterioraba los de los actores urbanos, y en ese relativo empate social y económico funcionaba la economía uruguaya. Hasta que en el año 1968 con Pacheco Areco como Presidente de la República, con una inflación que por primera vez pasó del 100% anual, se adoptó una medida sin precedentes, la congelación de precios y salarios. Se acercaba la convocatoria de algunos de los grupos de consejos de salarios con mayor número de trabajadores, de modo que se congelaron precios altos y salarios bajos, lo que consolidó la transferencia de ingresos desde los asalariados hacia los capitalistas.

Esta política económica priorizando la estabilización de precios no logró dinamizar las exportaciones, se reiteró la escasez de divisas y terminó en una crisis de pagos externos. Los empresarios adoptaron diversas medidas para mejorar su rentabilidad en el nuevo contexto. Entre las más frecuentes se puede citar al almacenamiento para genera escasez y ventas a precios mayores al establecido y entre las más pintorescas se puede recordar que los “panchos” se hicieron más cortos y los rollos de papel higiénico más angostos.

Esta experiencia terminó con una importante devaluación en 1971/72, que se trasladó a los precios pero no fue acompañada por un aumento de salarios, lo que provocó una caída de 17% del salario real durante el primer año del nuevo gobierno con Bordaberry como Presidente. Fue la caída más pronunciada en un solo año, mayor a la que posteriormente se siguió acumulando durante la dictadura (Notaro 1984 29:30). La plusvalía captada por las actividades ganaderas aumentó un 50% sobre el nivel de 1971 (IECON 1973 54:57).

Con la congelación, de la espiral precios – salarios se transitó a la espiral de la violencia, para imponer la congelación se reprimió la actividad sindical, por ejemplo militarizando a los bancarios en huelga y confinándolos en distintas instalaciones; la militarización de funcionarios públicos de servicios esenciales; la represión sobre las protestas callejeras; la llegada de Dan Mitrione como parte de la cooperación del

gobierno de los EE.UU para enseñar a torturar, lo que tuvo como consecuencia que un grupo de patriotas violara la ley para mandarlo de vuelta.

Empezó a operar el escuadrón de la muerte, aumentaron las actividades guerrilleras y en la mayor parte de los militares se fueron afirmando dos ideas. Por un lado, la que oponía la patria con el comunismo internacional; en la primera página del diario El País aparecía un mapamundi con una mancha roja que iba creciendo, cada vez más países caían en manos de gobiernos considerados parte del comunismo internacional. Por otro la que oponía su honestidad con los políticos corruptos e ineficaces para resolver los problemas económicos y enfrentar al “comunismo internacional”. Adicionalmente hay que tener en cuenta que como funcionarios públicos no sindicalizados y despreciados por la oligarquía, también sus ingresos se deterioraban.

La actividad financiera estaba regulada y la tasa de interés que los bancos pagaban a los depositantes y cobraban a sus deudores era negativa en términos reales (menor que la inflación). El negocio de los bancos era captar depositantes ingenuos y canalizar esos ahorros hacia las empresas de los directores de esos mismos bancos, hasta que comenzó a funcionar un sistema para-bancario. Constituido principalmente por estudios de escribanos y de contadores, recibían dinero y lo colocaban a tasas de interés muy superiores a las que autorizadas. Los bancos crearon instituciones llamadas “financieras” que también operaban sin controles y permitían competir en la captación de depósitos (IECON 1969 346:368). La acción del MLN -Tupamaros en la financiera Monty evidenció que un importante Banco desarrollaba actividades ilegales.

En este período de agonía de la democracia, los militares detuvieron al Dr. Jorge Batlle, que era acusado de una “infidencia”, por informar a algunos amigos de una próxima devaluación. Un viernes, el Banco República y el Banco Central compraban y vendían dólares a dos pesos, el lunes pasaron a comprar y vender a dos pesos cincuenta. Hubieron compras excepcionalmente altas ese viernes y se generó la sospecha de que se conocía la inminencia de la devaluación; el hecho fue denunciado y muy discutido en su momento. Algunos capitanes del Batallón Florida, que combinaban la condición de torturadores sin escrúpulos con la preocupación por combatir la corrupción de los gobernantes, trataron de investigar este y otros hechos similares con el mismo método, con la colaboración de los prisioneros, hasta que fueron sancionados por la oficialidad superior.

El largo proceso de deterioro económico y político así como los conflictos sociales fueron modificando el peso relativo de los actores y agudizando la contradicción entre las Fuerzas Armadas como soporte de un sistema político en el que tenían un papel secundario y los gobernantes que tomaban las decisiones, que se resolvió a mediados de 1973 con el golpe de Estado. “Se institucionalizó la hegemonía de las Fuerzas Armadas en el gobierno, del Poder Ejecutivo en el Estado y un mayor grado de dominación de este sobre la sociedad civil” (Notaro 1984:33). La inserción social de las Fuerzas Armadas como funcionarios públicos les dio autonomía programática limitada por condicionantes ideológicas. Su programa se hizo publico en cuatro documentos, los conocidos como comunicados 4 y 7 del 9 y 10 de febrero de 1973 que tenían como objetivo explícito “hacer saber al pueblo cuál era exactamente el pensamiento de las Fuerzas Armadas respecto de los grandes y acuciantes problemas de la vida nacional”; el memorando del 11 de febrero de 1973 dirigido al Presidente de la República y la *Relación de Objetivos Nacionales y Pautas de Planificación y Conducción Nacional*

elaborado por la Junta de Comandantes en Jefe en mayo de 1973 (los últimos dos documentos tuvieron carácter reservado inicialmente) (Notaro op. cit.:24:25).

Como señala Demasi (2010:26) “con el trasfondo de la crisis económica e institucional, y en un contexto de fragmentación de los agentes políticos, las FF.AA. aparecieron como un agente capaz de generar novedades.” Un trasfondo similar de crisis económica e institucional, que contribuyó a la recomposición de los agentes políticos, creó las condiciones para que las FF.AA. volvieran a los cuarteles.

#### **4. La estrategia de la oligarquía local**

Se inició una nueva etapa en el sistema político, la sociedad y la economía. La política económica sobrevivió algunos meses a los cambios políticos y en el equipo económico<sup>6</sup> y se puede considerar un período de observación y aprendizaje de la gestión del gobierno por las Fuerzas Armadas. Durante los años previos al golpe, el director del Instituto Militar de Estudios Superiores había sido el Coronel Trabal, que invitaba a dictar clases a los economistas más destacados de la época, como Alberto Couriel, Samuel Liechtenstein y Nicolás Reig. Cuando los militares asumieron el gobierno su punto de referencia fue el Plan de Desarrollo 1973-1977, elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en el gobierno de Bordaberry con Ricardo Zerbino como director y Alberto Bensión como subdirector<sup>7</sup>, adherentes de Lista 15 del Partido Colorado.

El día del golpe Zerbino y Bensión renunciaron pero los militares aceptaron el Plan, que proporcionaba una visión global de la economía con propuestas en todos los planos en un proceso de liberalización: la industria pesquera, la energía, la infraestructura, la industria manufacturera. Se hicieron varias reuniones con los civiles que ocupaban cargos políticos y los militares de mayor graduación, conocidos como “Cónclaves”, para que los civiles rindieran cuentas de los avances y coordinar la implementación de las etapas siguientes.

Contó con apoyo importante del FMI durante el primer semestre de 1974, cuando la caída de los valores de las exportaciones (carne vacuna principalmente) y el aumento de los de las importaciones (petróleo) generaron un importante déficit comercial y reducción de las reservas internacionales netas del BCU.

Con la designación de Vegh Villegas como Ministro de Economía y Finanzas en julio de 1974 la estrategia se puede caracterizar como “intervencionismo reestructurador”, de acuerdo al manejo de los instrumentos y a los objetivos perseguidos (Notaro 1984 39:102). Implementó una política de promoción de exportaciones industriales que incluía costo de mano de obra muy bajo; devolución de impuestos que eran una forma encubierta de subsidios, por ejemplo a la industria textil se le devolvían impuestos (entre comillas) que podían llegar al 42% del costo; créditos a tasas de interés reales

---

<sup>6</sup> Desde marzo de 1972 hasta julio de 1974 se sucedieron cuatro ministros de Economías y Finanzas (Forteza, Cohen, Pazos y Vegh Villegas).

<sup>7</sup> Que no era “la fracción conservadora gobernante del Partido Colorado” como se afirma Finch (2005:274). Los matices en el Partido Colorado estaban dados por la mayoritaria derecha pachequista, reeleccionista y con Bordaberry que fue el candidato por las dudas y por la lista 15, los intelectuales del partido que proporcionaban los principales cuadros técnicos y políticos.

negativas; acceso a los mercados externos con los acuerdos llamados CAUCE con Argentina y PEC con Brasil, por los cuales estos países se comprometían a aceptar determinadas montos de exportaciones de determinados productos sin aranceles. La industria textil, la pesca y la agroindustria arroceras crecieron a altas tasas en ese contexto.

Se reinició el crecimiento del producto, aumentó la importancia relativa de las exportaciones y la demanda del sector público, y el permanente déficit comercial se financió con ingreso neto de capital<sup>8</sup>. Se transfirieron ingresos desde los asalariados y pasivos hacia los capitalistas, de modo que “Se completó así la exclusión social de los trabajadores con su exclusión económica”. Estos ingresos se distribuyeron mediante diversos mecanismos entre grupos empresariales de todas las actividades económicas y se construyó una amplia base social constituida por fracciones burguesas incluyendo estratos medios y pequeños, que contó además, con el apoyo del capital financiero externo (Notaro 1984:94).<sup>9</sup>

Si se compara la política económica en tres dictaduras del Cono Sur, la chilena, la argentina y la uruguaya, se aprecian diferencias en la regulación de la inserción internacional. Chile bajó la protección rápidamente llevando los aranceles a un 10 y como consecuencia tuvo un desempleo que llegó hasta el 30% y la destrucción de gran parte de la industria. En el mercado cambiario aplicó una regulación total.

En Uruguay con Vegg Villegas se adoptó la política opuesta, las regulaciones del comercio exterior se acentuaron con la promoción de exportaciones que aumentó su nivel y cambió la estructura por el mayor aumento relativo de las exportaciones no tradicionales; la reducción de aranceles fue lenta y tuvo como objetivo declarado “quitarle el agua”, es decir, eliminar la protección redundante para la supervivencia de las actividades pero que generaba un margen para aumentos de precios. Para el movimiento internacional de capitales se resolvió la libertad irrestricta como no lo habían hecho Chile ni Argentina.

Argentina quedó en una situación intermedia. Una protección del comercio moderada (menor que la uruguaya, mayor que la chilena) y una regulación también intermedia del mercado de capitales (menor que la chilena pero mayor que la uruguaya).

## **5. La hegemonía del capital financiero internacional**

Desde noviembre de 1978 hasta noviembre de 1982 la política económica se puede caracterizar como “liberalismo estabilizador”, por el manejo más liberal de los instrumentos y la prioridad absoluta del objetivo de estabilización de precios (Notaro 1984:184). El equipo económico fue estable, integrado por el Cr. Valentín Arismendi como Ministro de Economía y Finanzas y José Gil Díaz como Presidente del Banco Central del Uruguay. Se definió un cronograma cambiario conocido como “la tablita”, en el que se establecía la cotización futura del dólar día por día a varios meses de plazo; se esperaba alcanzar la estabilidad del tipo de cambio y de los precios internos.

---

<sup>8</sup> Yaffé (2009:167:168) comparte plenamente las conclusiones sobre los resultados económicos del período.

<sup>9</sup> Si se pueden demostrar dificultades de acceso del Sector Privado al gobierno como afirma H. Finch, , fueron irrelevantes ( ver *La economía...*, *op.cit.*).

Cuando las tasas de interés se liberaron empezaron a aumentar más que la inflación, la intermediación financiera se convirtió en una actividad rentable y el crédito tuvo un costo real creciente. El ingreso de capital del exterior diluyó la base económica del poder político de los ganaderos que perdieron la capacidad de presionar por las devaluaciones.

Una nueva crisis comenzó a manifestarse en 1980 y explotó en 1982 con una devaluación y la ruptura de la “tablita”. En este período se observó la caída del nivel de actividad, el aumento del desempleo y una nueva pronunciada caída de los salarios, la incapacidad de pagos internos y externos. “La distribución de costos y beneficios, así como los resultados sobre el proceso económico, permiten hablar de un modelo que pasó de tener un carácter antipopular a tener un carácter antinacional. Se consolidó la hegemonía del capital financiero internacional sobre el proceso económico.” (Notaro 1984:104)

Desde noviembre de 1983 con la ruptura de la “tablita” y hasta que asumió el nuevo gobierno en marzo de 1985, la estrategia se puede caracterizar como “de supervivencia del capital financiero”(Notaro 1984 185:253)<sup>10</sup> Para asegurar la supervivencia del capital financiero, en riesgo por la crisis que implicaba que no se devolvieran los préstamos de la banca instalada en el país, en parte extranjera y en parte nacional con deudas con el exterior, y que no se pudiera pagar la deuda pública externa, se requirió una importante intervención estatal. Esta intervención implicó la sustitución parcial de los mercados en la fijación de la tasa de interés, la estructura del crédito y la gestión de las instituciones de intermediación financiera. El Estado absorbió los costos y los redistribuyó hacia los asalariados, los pasivos y las empresas con actividad dirigida al mercado interno y pasivos en dólares.

La dictadura no logró reconstruir la base social del período 1974 – 1978; la Federación Rural, la Cámara de Industrias y la Unión de Exportadores manifestaban su disconformidad con la política económica. Las prioridades de la política económica fueron el pago de la deuda externa, la creación de mejores condiciones de pago a los deudores de la banca instalada en el país y la supervivencia de las instituciones de intermediación financiera. El FMI recuperó protagonismo por la contracción de la financiación privada externa y reinició las operaciones de apoyo condicionado al establecimiento de metas de estabilización de precios, fiscales y monetarias.

## **6. Digresión para el control de calidad**

Veintiún años después de publicado el libro que he citado encuentro una sorprendente validación en el capítulo octavo de la obra H. Finch (2005). Para facilitar el análisis se hará referencia a la obra de Finch con una F y las páginas con las afirmaciones coincidentes con las de mi trabajo, que se identifica con una N.

En primer lugar, coincidencia en la periodización, diferenciando un primer período orientado por el Plan de Desarrollo 1973 – 1977 (F 277:278; N 24:35); el segundo de

---

<sup>10</sup> Yaffé (2010:168) se refiere a que la política económica “se abocó a garantizar la supervivencia del sistema financiero” es decir, a las instituciones autorizadas a realizar actividades de intermediación financiera, pero omite a los depositantes y a los acreedores externos del sistema.

1974 a 1978 con objetivos declarados de estabilización subordinados en la práctica a la reestructura de la economía (F 279:286; N 40:41); el tercero caracterizado por la “tablita”, 1978 – 1982 (F 286:294; N 103:184) y el cuarto desde la ruptura de la “tablita” (F 294:299; N 185:353). Con esta periodización coincide Astori posteriormente (1989) pero no Macadar anteriormente (1981) que no consideró relevante el cambio de 1978

Hay importantes coincidencias también en aspectos más concretos como por ejemplo en “Los orígenes del Golpe estuvieron en la crisis política de largo plazo que siguió al quiebre de la sustitución de importaciones, y en la incapacidad del sistema político de implementar un nuevo modelo económico capaz de asegurar su aceptación en un momento de severa tensión política y social (F 271; N33); los motivos de los militares para adoptar el Plan de Desarrollo 1973 – 1977 e implementarlo en sucesivos cónclaves (F 278:279; N 24:29); la importancia del nombramiento de Vegh Villegas como Ministro y la de José Gil Díaz después de la renuncia del primero (F 274; N39) ; las citas de la entrevista de Búsqueda a Vegh Villegas así como su exposición en la Cámara Nacional de Comercio (F notas al pie número 19 y 20, p.281; N nota al pie número 26 p.100); la lista de medidas de promoción de las exportaciones no tradicionales y sus resultados (F 282:283; N 60:61); la contracción de la masa salarial como elemento fundamental de la política (F 284; N 82:85); la hegemonía del sector financiero predominantemente extranjero (F 287:291; N176:178); el papel de la crisis de 1982 acelerando la transición a la democracia (F 292:293 y 298; N 243:248 y Notaro 2003120:121); la consideración “La dictadura militar terminó en derrota económica, como mostraron los principales indicadores macroeconómicos” (F 298; N 2003 95)

Al mismo tiempo, en una lista no exhaustiva, se pueden señalar cuatro diferencias relevantes con el capítulo de Finch:

- a) en ningún momento aparecen las luchas de las organizaciones sindicales ni de los partidos de oposición como actores que contribuyen a explicar los procesos.
- b) no se perciben las interrelaciones entre las dimensiones económicas, sociales y políticas del proceso histórico y corresponde mencionar dos ejemplos trascendentes. Finch no tuvo en cuenta como la congelación de precios y salarios de mediados de 1968 modificó las luchas sociales y repercutió sobre el proceso político. Tampoco entendió como la “tablita” afectó las condiciones de existencia de un número creciente de fracciones del capital productivo y deterioró la base social de la dictadura.
- c) desconoce el surgimiento de la Concertación Nacional Programática, coalición social y política fundamental para la transición a la democracia.
- d) cuando se refiere a que [... no todos los cambios introducidos o consolidados por el régimen neoliberal fueron mal vistos, ni pudieron revertirse” (F 298) cita el pobre ejemplo de AMDET sin darse cuenta de los dos principales que se comentarán en el Balance y conclusiones finales.

También Yaffé (2009168:169) 25 años después de la publicación de mi libro, comparte las conclusiones “en la reconstrucción de la trayectoria de las políticas económicas (apartado uno) y del desempeño de las variables internas y externas (apartados dos y

tres)”. En particular en las páginas 168 y 169 cuando destaca el crecimiento y nueva crisis, las exportaciones como factor dinamizador, la política de promoción industrial exportadora desde 1974, el déficit comercial financiado con deuda externa, la caída del salario real, la salida de capital desde 1982 y curiosamente, una explicación por razones políticas del cambio en la política económica muy original pero difícil de aceptar “Ante el panorama de una economía en bancarrota, y con la mira puesta en la transición política rediseñada después de los reveses electorales de 1980 y 1982, la conducción económico – financiera del régimen, con la asistencia recurrente del FMI, se abocó a garantizar la supervivencia del sistema financiero” ¿sin el rediseño de la transición política la política económica hubiera sido otra? ¿la conducción económico financiera decide? ¿no tuvo en cuenta las operaciones de compra de cartera y las objeciones del FMI? (Notaro 1984 237:250).

En cambio no considera relevantes las diferencias entre la promoción de exportaciones y su desmantelamiento, entre el objetivo de equilibrio en cuenta corriente y el objetivo de equilibrio global en el balance de pagos, entre la regulación de las inversiones extranjeras y la liberalización del movimiento internacional de capitales, entre tasas de interés reales positivas o negativas o entre tipos de cambio efectivos crecientes o decrecientes.

Incluye una discusión escolástica sobre las categorías de estrategia y modelo, contraponiendo definiciones de distintos autores sin explicitar los contenidos de cada una y corresponde aclarar:

- a) las categorías “estrategia” y “modelo” no son contradictorias sino complementarias.
- b) La definición de estrategia utilizada en mis trabajos, desde 1983 hasta el actual, es de Matus (1972). Implica proyecto, intencionalidad de la acción y es un marco que contiene y orienta la política económica. En el mismo sentido, el libro de Kesselman (1973).
- c) En mis trabajos utilizo la categoría “modelo de política económica” caracterizada por la prioridad de objetivos reales y la modalidad de uso de los instrumentos, señalando sus cambios en los distintos períodos (Notaro 1984 páginas 25, 40, 105 y 216).

En los cursos de la Licenciatura de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, en Desarrollo Económico se diferencian teorías, modelos y políticas; entre los modelos de desarrollo se destacan el clásico, el keynesiano y el de Lewis. En el curso de Política y Planificación Económica se diferencian áreas, instrumentos y objetivos de política. La literatura clásica se refiere simplemente a política económica (Kirschen et al 1969 y 1978; Cuadrado Roura et al 1995 y 2000). Astori diferencia los objetivos e instrumentos en cada períodos y se refiere a “la profundización del modelo” neoliberal desde 1978 (1989 164:170) lo que implica referirse a un modelo de política económica. En algunos trabajos recientes se utiliza la categoría estrategia, como por ejemplo OPP (2009) y Couriel (2010) que la define como “La estrategia de desarrollo es uno de los principales componentes de un proyecto nacional que abarca aspectos políticos, económicos, sociales y culturales. La estrategia de desarrollo marca el rumbo, la dirección básica del proceso económico, especialmente a la luz de la conformación de la estructura productiva. Esta es determinante del modelo económico, del estilo de desarrollo y de la distribución del ingreso.”

Finch y Yaffé coinciden en dos criterios generales que no comparto:

- a) No explicitan un marco teórico metodológico para el análisis de la política económica, lo que les impide trascender la casuística descriptiva. Como consecuencia presentan dos errores sistemáticos, identificando objetivos declarados con objetivos reales y resultados económicos con resultados de la política económica. Las medidas de política económica así como los indicadores económicos que intentan medir los resultados de las decisiones de las personas, adquieren vida propia.
- b) El soporte empírico es impreciso. Las medidas de política necesariamente surgen de una ley, un decreto, una resolución o una circular, vigentes a partir de determinada fecha y como resultado de determinados fundamentos. Ambos autores se limitan a fuentes secundarias, y en algunos casos, confunden documentos estratégicos o declaraciones de funcionarios con medidas de política económica. ¿es posible lograr conclusiones originales y fundadas, a partir de fuentes secundarias?
- c) Yaffé (op.cit.:176) agrega una conclusión final original pero poco fundada “La dictadura no implantó un nuevo modelo, sino que profundizó la implementación de un paradigma económico que se venía ensayando desde fines de 1959”. Caben algunas interrogantes,
  - i) ¿Qué es un paradigma económico (que no se definió previamente en el trabajo) y que relación tiene con la categoría modelo?
  - ii) ¿Cuáles son las continuidades que permiten hacer esa afirmación?
  - iii) Desde 1959 hasta 1984 ¿no se detectaron cambios relevantes en la política económica que impliquen un cambio de paradigma?
  - iv) Las continuidades que permiten hacer esa afirmación ¿han cambiado desde 2004 o se podría afirmar que el gobierno del Frente Amplio tampoco implantó un nuevo modelo o un nuevo paradigma?

## 7. Conclusiones finales

El golpe de estado fue condición necesaria pero no suficiente para las estrategias diseñadas y las políticas económicas implementadas. Entre junio de 1973 y febrero de 1985, disuelto el Parlamento, prohibida y reprimida la actividad política y sindical, las decisiones de política económica, ejercicio del poder del Estado que afecta variables económicas, no tuvo las restricciones políticas, sociales o jurídicas que impone la democracia al poder de los gobiernos..

Requirió, completando las condiciones necesarias, una base social de apoyo integrada por los actores sociales que aceptaron las medidas como marco para sus decisiones económicas y le dieron viabilidad. La base social de apoyo fue cambiando:

- a) hubo un decidido apoyo de la oligarquía local desde la congelación de precios y salarios del año 1968 resuelta por un gobierno que incorporó empresarios como Ministros y reprimió la actividad sindical. El deterioro de los partidos políticos

tradicionales generó un espacio para que la oligarquía tomara directamente algunos resortes del estado. Continuó durante los primeros años de la dictadura, por ejemplo, en agosto de 1978 el conjunto de gremiales patronales rurales aparecieron en televisión junto al General Gregorio Álvarez diciendo que la liberalización de los precios de los productos de la ganadería era una medida patriótica. Se ha señalado que “Las medidas “tuvieron como objetivo el aumento de los niveles de rentabilidad del sector” (Araújo2008:2) así como que en ese período “la relación entre los dirigentes de las gremiales y los técnicos del régimen fue mas que directa.” (Araújo op. cit. 48)

b) desde el año 1980 se empezaron a sentir los efectos negativos del atraso cambiario, la “tablita” que preanunciaba una devaluación que resultaba muy inferior al aumento de los precios internos, generando un conjunto de problemas que comenzaron por la incapacidad de los deudores agropecuarios de devolver los préstamos y llevó a que progresivamente distintos sectores de la oligarquía del país pasaran a la oposición. El primero fue la Federación Rural que en su 64° Congreso de junio de 1981 resolvió retirar la confianza al equipo económico del gobierno.

Se aprecia un cambio significativo entre el período previo a la congelación de precios y salarios, con tres actores centrales que pugnaban por la redistribución del ingreso y el comienzo de la dictadura que puso en marcha un proceso en el cual, la exclusión social y política de los trabajadores permitió una importante y persistente contracción de sus ingresos. Esta situación permitió a Vegg Villegas repartir ese excedente entre los sectores agropecuarios e industriales, superar sus conflictos y articular una alianza oligárquica que fue el sustento de la estrategia y la política económica.

El experimento de la “tablita” terminó en una catástrofe económica y a medida que se expandían sus impactos negativos, los actores empresariales que se habían beneficiado durante varios años, comenzaron a quitar el apoyo a la dictadura militar desde 1980. El estancamiento, la inflación y las crisis financieras ganaron la batalla, desarmaron la base social del gobierno y se convirtieron en las “Malvinas” uruguayas, contribuyendo a crear condiciones favorables para la transición a la democracia. Terminó con los ingresos de los trabajadores muy deprimidos y la hegemonía del capital financiero.

Cuando se constituyó la Concertación Nacional Programática, un frente social y político que podríamos llamar de “transición a la democracia”, estaban todas las organizaciones sociales, desde el PIT – CNT y la ASCEEP-FEUU hasta la Asociación Rural y la Cámara de Industrias. Sólo faltaban los militares y la Asociación de Bancos, que quedaron como los villanos de este proceso.

Los cambios en el Estado y en la economía derivaron en el ascendente protagonismo de un nuevo actor social. Hasta principios de la década del setenta se identificaban tres actores principales aunque no únicos, los ganaderos, los industriales y los asalariados urbanos. La alianza de clases dominantes se modificó durante el último cuarto del siglo veinte con la aparición de un cuarto socio hegemónico, el capital financiero. En torno a este se constituyó una “lumpenburguesía” de auditorías, estudios jurídicos y contables, que lucraron con las operaciones de venta cartera. Tiene su base en las instituciones de intermediación financiera y articula también a los acreedores externos y los propietarios de depósitos bancarios, residentes en el país o en el exterior. Fue el resultado de un cambio en la economía y en la política económica que liberalizó la tasa de interés, el destino del crédito y el movimiento internacional del capital.

De esta herencia que dejó la dictadura, hay dos aspectos de la política económica que siguieron vigentes. Uno es la facultad del Poder Ejecutivo para fijar todos los precios y salarios, que se utilizó para fijar de pautas salariales de modo que si los acuerdos de los Consejos de Salarios no estuvieran dentro de los límites establecidos, el Poder Ejecutivo no los aprueba y no tendrán carácter obligatorio para todas las empresas de la actividad. Esta facultad se eliminó a fin de 2009 con la aprobación de la ley marco para las negociaciones colectivas del sector privado.

La segunda es la libertad sin restricciones del movimiento internacional de capitales y del mercado cambiario, que treinta y cinco años después sigue como la dejó Vegh Villegas.

Los gobiernos democráticos desde 1985 en adelante desmantelaron en gran medida el marco jurídico institucional de la dictadura, implantando por ejemplo la plena vigencia de los derechos políticos y sindicales, y con el gobierno del Frente Amplio incorporando la preocupación por juzgar los crímenes de la dictadura o estimulando la participación de las organizaciones sindicales.

Queda el mercado de capitales libre y abierto, que permite el ingreso y el egreso de capitales por cualquier monto, por cualquier período y para cualquier uso. La volatilidad del tipo de cambio y del movimiento internacional de capitales que permite fue una de las condiciones de las crisis de 1982 y de 2002 (Hausman et al 2005) y en América Latina la mayor parte de los países se defienden del movimiento de los capitales especulativos con distintas medidas que restringen o desestiman su ingreso. Stiglitz señala que “Si la prematura y mal manejada liberalización comercial fue perjudicial para los países subdesarrollados, en muchos sentidos la liberalización del mercado de capitales fue incluso peor” (2002).

Como hemos señalado “El estancamiento, la inflación y las crisis financieras ganaron la batalla. La exclusión social y económica de los asalariados y sus organizaciones no fue suficiente para mantener una base social para la política económica y el gobierno militar. Las leyes de la economía derrotaron al poder, incluso de una dictadura militar y es tal vez, la principal lección de esta historia” (Notaro 2003:121).

## **Bibliografía**

- ARAÚJO, M. *La liberalización del subsector ganadero en agosto de 1978. Una mirada desde el rol de los técnicos, militares y gremiales rurales* 2008 Monografía Final de Grado. Licenciatura de Ciencia Política. FCS UR
- ASTORI, D. “La política económica de la dictadura” en Apratto C. et ali *El Uruguay de la Dictadura 1973 – 1985* Montevideo, EBO
- COURIEL, A. *La estrategia de desarrollo y las inversiones extranjeras directas*. Diario La República, Montevideo, 21 de julio de 2010. Año 11 - Nro.3691
- CUADRADO ROURA, J. R. (coord.) y otros *Introducción a la Política Económica*. McGraw – Hill, Madrid. 1995
- *Política Económica. Objetivos e instrumentos*. McGraw-Hill. Madrid. 2000.
- DEMASI, C. “La evolución del campo político en la dictadura” en *La dictadura cívico militar. Uruguay 1973 – 1985* 17:116 CEIU EBO Montevideo 2010

FAROPPA, Luis *El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de explicación* Montevideo, CECEA, 1965, 168 páginas

FINCH, Henry *La Economía Política del Uruguay Contemporáneo 1870 – 200* Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2005, 346 páginas.

FREGA, Ana; MARONNA, Mónica y TROCHÓN, Ivete “Los Consejos de Salarios como experiencia de concertación” *Cuadernos del CLAEH no. 33 1985 – 1* Montevideo, 1985.

HAUSMAN, R., RODRÍGUEZ – CLARE, A., & RODRIK, D. *Towards a strategy for economic growth in Uruguay* IADB Washington 2005

INSTITUTO DE ECONOMÍA (IECON) *El proceso económico del Uruguay*, Montevideo, FCU –DP, 1969, 423 páginas

----- *Estudios y Coyuntura No. 3 Un reajuste conservador.* Montevideo. 1973.

KESSELMAN, R. *La estrategia como ideología* Buenos Aires 1973

KIRSCHEN, E. S. (ED.) *Nueva política económica comparada.* Barcelona 1978

KIRSCHEN, E. S. et al *Política económica contemporánea. Teoría General* Barcelona 1969

MACADAR, L. *Uruguay 1974 – 1980: ¿un nuevo ensayo de reajuste económico?* EBO, Montevideo, 1981

MAO TSÉ – TUNG, Sobre la contradicción. En *Cuatro tesis filosóficas*, Beijing. 1965

MATUS, C. *Estrategia y Plan* Santiago 1972

NOTARO, Jorge *Política económica y contexto social. Apuntes metodológicos e hipótesis sobre el caso uruguayo, 1972 – 1982*, CIEDUR, Montevideo, 1983, 37 páginas

----- *La política económica en el Uruguay (1968 – 1984)* Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1984, 316 páginas

----- “La batalla que ganó la economía. 1972 – 1984 en *El Uruguay del siglo XX. La economía.* Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2003, 22 páginas.

----- *Los resultados económicos 2005 – 2006. Balance y perspectivas.* DT 05/07 IECON. . 2007, 46 páginas

----- *La economía del Uruguay. Hipótesis e interrogantes para una interpretación materialista* Ponencia para el taller del Grupo Interdisciplinario “Estado, Sociedad y Economía” en el Uruguay en los siglos XX y XXI (GIESE 2021) 2010, 27 páginas

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (OPP) *Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos productivos* OPP Montevideo 2009

OLESKER D. *Crecimiento y Exclusión* Montevideo, Trilce. 2001

PORRINI, R. *La nueva clase trabajadora uruguaya (1940 – 1950)* Montevideo, UDELAR, 2005, 366 páginas.

REICH, W. *La psicología de masas del fascismo* México 1973

STEIN, E. & TOMASI, M. (Eds.) *Policymaking in Latin America – How Politics Shapes Policies* IADB Washington 2010

STIGLITZ, J. *El malestar de la globalización* Madrid. 2002

YAFFÉ, J. “Proceso económico y política económica durante la dictadura (1973 – 1984)” en *La dictadura cívico militar. Uruguay 1973 – 1985* 119:178 CEIU EBO Montevideo 2010