

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Técnicos y militares en el Uruguay.
Política económica: saber y deber en conflicto
1973-1984

Lara Robledo
Tutor: Adolfo Garcé

2002

Técnicos y Militares en Uruguay
Política Económica: Saber y Deber en conflicto
1973 – 1984

Índice

Introducción

Capítulo Primero

Técnicos y Militares: cooperación y conflicto

I) Técnicos y Militares en los regímenes autoritarios de América Latina	5
II) Objetivo, hipótesis y metodología	10

Capítulo Segundo

Políticas Liberales en Uruguay (1973 - 1984)

I) El pensamiento económico en el siglo XX	12
I.1) La incorporación latinoamericana	14
II) Uruguay y el 'péndulo' liberal	17
II.1) El plan y las políticas liberales	21
La política de liberalización Financiera	22
La política Cambiaria y Monetaria	23
La política de liberalización de Precios	24
La política de liberalización Comercial	25
La política de control del Gasto Público	27
II.2) Recapitulación	29

Capítulo Tercero

Saber y Deber en Conflicto.

I) Las políticas y el conflicto entre Técnicos y Militares	31
I.1) La liberalización Financiera, la política Cambiaria y Monetaria	
El espacio de los Técnicos	32
I.2) La política de Precios	
El control del <i>Timing</i>	33
I.3) La política Comercial	
La inclusión del <i>veto parcial</i>	34
I.4) La política de control del Gasto Público	
La adopción de <i>veto total</i>	36

II) El complejo <i>Policy Making Process</i>	37
II.1) La Fortaleza relativa de los Técnicos	38
II.2) La Ideología de los Militares	40
II.3) El rol de los Grupos de Presión	43
II.4) Las capacidades del Estado	44
Conclusiones	45
Bibliografía	48
Anexos	55
I) Gráficos	
I.1) Presencia de Técnicos y Militares en la formación del Gobierno	i
I.2) Principales indicadores macroeconómicos del Uruguay	iv
II) Cuadros	
II.1) El Gobierno de la economía: listado cronológico de autoridades. 1972 – 1985	vii
II.2) Del PND de 1973 a los lineamientos para un nuevo Plan en 1981	x
II.3) Listado cronológico de Leyes y Decretos de importancia. 1973 - 1985	xx
II.4) Evolución del número de funcionarios públicos. 1969 - 1985	xxiii
III) Entrevistas y Declaraciones. El Pensamiento del Gobierno de la Economía.	
III.1) Los Técnicos	xxiv
III.2) Los Militares	xxxiii

“Cada camarada se convierte en un vigilante”.
(Jeremias Bentham, “El Panóptico”)

“Rousseau habría dicho justamente lo inverso:
que cada vigilante sea un camarada”.
(Michael Foucault, “El ojo del poder”)

Introducción

Investigar acerca del conflicto entre Técnicos y Militares en el régimen autoritario uruguayo (1973-1984) con relación al proceso de elaboración de la política económica, es el objeto que se pretende en este trabajo. Uruguay experimentó en dicho proceso marcados conflictos entre Técnicos y Militares, en donde la confrontación se dio entre unos técnicos (economistas neoliberales) que asumieron a su cargo la política económica, pero que no pudieron implementarla en los términos que deseaban. Es aquí donde se confirma el enfrentamiento con los militares, quienes fueron en última instancia quienes controlaron el *Policy Making Process (PMP)*.

En el plano empírico, este trabajo permitirá comprender mejor el proceso de toma de decisiones durante el gobierno militar. La mayoría de las investigaciones sobre el período autoritario realizadas hasta ahora, describen correctamente algunas de las políticas adoptadas y sus resultados. Sin embargo, no examinan el complejo proceso político de elaboración de las decisiones. Existen numerosos indicios acerca de que el proceso de elaboración de las políticas en el gobierno autoritario, fue mucho más intrincado de lo que podría esperarse *a priori*. La política económica representa, en este sentido, una arena substancialmente interesante. Muy a menudo, militares y técnicos tenían puntos de vista llanamente diferentes en cuanto a que tipo de políticas económicas adoptar o en cuanto al modo de forjarlas.

En el plano teórico, este trabajo se enlaza con la extensa tradición de estudios sobre técnicos y militares, iniciada por Guillermo O'Donnell a comienzos de los setenta, seguida por los estudios a propósito del caso chileno de la década del noventa y los estudios actuales esgrimidos por la academia norteamericana y nacional. Realizando lecturas, aproximaciones y aportes, en muchos casos disímiles, a un objeto de estudio sumamente complejo.

El argumento que sostiene esta investigación y que será el hilo conductor de las páginas siguientes es que *el policy making process del régimen autoritario uruguayo se conformó como una arena conflictiva, en donde técnicos neoliberales y militares dirigistas se enfrentaron en cuanto al tipo y a la forma de las políticas, debido a que en última instancia no compartían el mismo sustento ideológico.*

Sin duda a través de esto, se podrá descubrir la forma de relacionamiento entre los actores de gobierno en el proceso de elaboración de la política económica. Con relación a los técnicos, identificar las características, las funciones y el rol que asumieron, para establecer de este modo, su innovación, influencia y determinación al interior de la estructura del estado. Es decir, revelar ¿Cuál fue el poder político real de los técnicos en el período?. En cuanto a los militares, establecer cual fue la orientación y la forma le imprimieron al gobierno que condujeron. En definitiva, develar quienes, y bajo que condiciones gobernaron la política.

Los próximos apartados estarán organizados del siguiente modo. En el capítulo primero se expone desde un ángulo crítico el estado del arte en cuanto a los técnicos y los militares en los regímenes autoritarios y se demuestra el avance y complejidad que han ido incorporando los estudios desde el pionero trabajo de O'Donnell hasta las recientes investigaciones. En el capítulo segundo, se presenta en una primer parte, el pensamiento económico en el siglo XX y la incorporación latinoamericana de las ideas liberales, en la segunda parte se describe el proceso de adopción de esas Ideas en Uruguay, ilustrado a través de la descripción de cinco políticas que demuestran y son pieza fundamental de ese modelo. En el capítulo tercero, se presenta una explicación del curso de esas políticas a través del conflicto entre el Saber técnico y el Deber militar en un complejo *PMP*, en donde las políticas que culminan aplicándose son resultado de ese proceso y no siempre guardan relación directa con el modelo que a nivel de discurso se proclama.

Capítulo Primero

Técnicos y Militares: cooperación y conflicto

I) Técnicos y Militares en los regímenes autoritarios de América Latina

La primera ola de estudios sobre la instauración de regímenes autoritarios en América Latina fue iniciada por Guillermo O'Donnell (1982) a comienzos de los años setenta. Discutiendo con la teoría de la modernización que asociaba directamente desarrollo económico con democratización argumentó, desde un ángulo sociocéntrico, que en ciertas sociedades el desarrollo económico demandaba regímenes autoritarios. Para avanzar en ese modelo de desarrollo capitalista, los sectores sociales dominantes, bregaban por un sistema que les permitiera por un lado, asegurar su propio crecimiento a través de la 'normalización económica' y por el otro, controlar a los sectores populares emergentes mediante la 'implantación del orden'. Para ello técnicos y militares convergen en una especie de 'afinidad electiva' que los ubica como los actores relevantes de gobierno en los Estados Burocrático - Autoritarios (EBA). El aporte central de O'Donnell en definitiva, fue subrayar el papel relevante de los tecnócratas¹. Sin embargo, al poner énfasis en la 'afinidad electiva', no dio cuenta del eventual conflicto entre técnicos y militares².

En suma, la primera ola de estudios no planteó como relevante el conflicto entre los actores (técnicos y militares) al interior de estos regímenes, sino que se centró en la forma y en los objetivos que estos regímenes perseguían. Es recién Fernando Henrique Cardoso (1985) quien señala la existencia de posibles conflictos y dificultades. El autor identificó la presencia de conflictos entre los militares de la Fuerza y aquellos a los que le tocó asumir la conducción política del ejecutivo. Sin embargo, restó

¹ David Collier [(comp.) 1985: 404] los define como: "Individuos con un alto nivel de formación académica especializada que sirve como criterio principal, para ser seleccionados y ocupar funciones claves de consejo o toma de decisiones dentro de amplias y complejas organizaciones, tanto públicas como privadas".

² Otro exponente de esta primera ola, con un análisis en la misma dirección de O'Donnell fue Manuel Garretón (1983). El autor identificó seis escenarios acerca del surgimiento de los regímenes autoritarios en América Latina. En primera instancia afirma que surgen en países con cierto nivel de desarrollo o industrialización y en algunos casos en países con cierta estabilidad en su régimen político. Conjuntamente, en períodos que manifiestan una intensa 'movilización y presencia política popular'. Con relación al Estado, las Fuerzas Armadas se presentan como el actor relevante del período, las que se 'comprometen orgánicamente en la conducción de este proceso', acompañadas de una 'coalición' que representa a las 'clases económicamente predominantes las que ejercen su dominio sobre el aparato estatal a través de equipos tecnocráticos'. En definitiva el autor resalta que "[...] este bloque dominante plantea un proyecto de reestructuración de la sociedad en términos de nuevos patrones y mecanismos de acumulación y distribución y de reordenamiento político [que] se caracteriza por su pauta autoritaria y excluyente. Exige el uso de la fuerza represiva, de manera de eliminar, desarticular o controlar las organizaciones populares de clase y políticas, así como las demás organizaciones políticas sobrevivientes del período anterior". (1983: 335)

importancia al conflicto entre los Militares en su conjunto y los técnicos. Fernando Henrique Cardoso (1985: 47) entendió que:

“La institucionalización de los mecanismos destinados a solucionar los conflictos entre el ejecutivo y la tecnoburocracia es relativamente simple. Es más compleja, en cambio, la relación entre el ejecutivo y su base real, los militares. Podría pensarse que en estos regímenes no existe la distinción entre el ejecutivo y las fuerzas armadas. Sin embargo, en cuanto los sistemas militar burocráticos devienen estables, las fuerzas armadas como tales, no determinan ni llevan a cabo la política del estado. Los militares tienen el poder de veto de las “grandes decisiones” –siendo la más importante de todas ellas el control de la sucesión política-, pero no se ven necesariamente implicados en la toma de decisiones referentes a la economía u otras cuestiones importantes”.

Luego de esta primera ola de trabajos, numerosos estudiosos han continuado indagando sobre la relación entre técnicos y militares. Buena parte de los trabajos de esta segunda ola han estado inspirados en el caso chileno (1973 - 1989). Entre ellos se destacan los de Verónica Montecinos (1988; 1994; 1998), John Markoff - Verónica Montecinos (1994); Arturo Valenzuela (1993) y Patricio Silva (1991; 2001). Todos se orientan a profundizar en el proceso político de elaboración de las políticas públicas durante el autoritarismo, prestando atención al papel de las instituciones políticas y a las ideas de los expertos. Sin embargo, ninguno de ellos profundiza en el estudio de los conflictos entre expertos y militares.

Los trabajos de Markoff - Montecinos (1994) y de Montecinos (1998) demuestran que con el ascenso de los militares se consolida y expande el poder de los economistas. Estos economistas añoraban no sólo la apertura y la competitividad económica, sino un nuevo sistema sociopolítico fundado sobre la 'libertad económica individual'. En el gobierno autoritario chileno (por ejemplo) confluyeron dos ideas fuertemente relacionadas: la primera la de los *Chicago Boys*³ movidos por el ímpetu del neoliberalismo y la posibilidad de implementar una profunda reforma estructural; y la segunda, la convicción de Pinochet de fundar un nuevo orden económico - social, que detuviera la amenaza 'comunista' y erradicara los antiguos códigos de la democracia chilena. En este sentido, el régimen chileno representó el caso emblemático de poderío de los economistas, pero mostró claramente también, el poder y grado de autonomía que había asumido Pinochet con respecto a las Fuerzas Armadas, que sólo se mantenían secundariamente ligadas a los asuntos de gobierno. Como ha argumentado Montecinos (1998: 30):

“The Chilean version of technocratic authoritarian rule, however, was distinctive in several ways. The chief executive attained an extraordinary level of autonomy and high centralization of power, maintaining the military institutions only indirectly involved in government affairs”.

³ Los *Chicago Boys* son entendidos como un “[...] group of young neoliberal technocrats became the designers and executors of the economic policy applied during the Pinochet period. They also decisively contributed to the formulation of the official ideological discourse”. (Patricio Silva; 1991: 205)

El acercamiento en Chile entre técnicos y militares (Silva, 2001) se basó en la creencia por parte de ambos de que la 'tecnocratización'⁴ era la única garantía para una política 'racional y coherente' y que sólo a través de procedimientos técnicos y apolíticos se podían solucionar los problemas del país. Sin embargo, aunque los técnicos no compartían el 'proyecto autoritario' de los llamados militares 'duros', los *Chicago Boys* mantenían como ellos un profundo 'desprecio' por los políticos tradicionales y los partidos políticos. En esta misma dirección, Valenzuela (1993:134) argumenta que los militares estaban "[...]convencidos de que la democracia no podía funcionar adecuadamente en un país subdesarrollado y aquejado por las políticas demagógicas y mal orientadas, implementadas por estadistas que carecían de una correcta formación económica".

La actual ola de investigaciones, se ha situado indudablemente en el estudio del intrincado proceso de toma de decisiones y elaboración de políticas, identificando desde un enfoque decididamente politológico, las 'dificultades' concretas que enfrentaron los *policy makers*.

Glen Biglaiser (2000) propone un abordaje que establece un avance significativo en el estudio de estos temas. El enfoque combina dos tradiciones teóricas diferentes: en primer lugar, la tradición *Rational Choice*, según la cual el objetivo principal de la acción política es alcanzar el poder y mantenerse en él (Downs, 1973); en segundo lugar, la literatura acerca del poder político de las ideas, que muestra la influencia política de los valores, creencias, ideología y paradigmas de políticas. Para el autor en los regímenes autoritarios del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) existieron diferencias sustantivas que estuvieron relacionadas con las reglas institucionales sobre las que se constituyó el régimen y con la forma en que los militares lograrían el éxito económico. Según el autor, el objetivo principal de los militares al asumir el ejercicio del poder es 'sobrevivir'⁵ y a partir de ello es que se estructura el andamiaje tecnocrático, elegido sobre la consigna de la 'conveniencia política' de los militares. Sin embargo, y aquí se encuentra el aporte sustantivo de Biglaiser, la socialización profesional de los '*policy makers*', sus ideas y la habilidad para poder imponerlas, permiten entender el rol fundamental que ellos desempeñan en el proceso de elaboración de las políticas y más concretamente en la elección de políticas económicas. No obstante, las reglas de juego que establecieron los militares en cuanto a la conformación del régimen, es decir el grado manifiesto de faccionalización⁶ (concentración/ dispersión de las

⁴ Patricio Silva (Ibidem) entiende que: "In stressing the need to 'technify' the entire society, the military government intended to convince the population of the inability of 'politics' (and, hence, of democracy) to solve the problems of the country".

⁵ Glen Biglaiser (2000a) entiende que: "Like other political leaders, the primary goal of military rulers is survival. Military rulers choose policy makers based on their political contribution to the ruler's survival. The evidence presented shows that Chile's choice of economic policy and economic policy makers was not a function of economic efficiency but, like Argentina and Uruguay as well, was chosen on the basis of political expediency. It was merely by chance political need that Chile's military chose the "correct" economic policies and not through any "true" understanding of the requirements for economic development".

⁶ Glen Biglaiser (2000a) ubica para una fraccionalización militar baja con un régimen unipersonal a Chile (1973 - 1989) y para el sistema de Junta a Uruguay (1973 - 1984). Y para un sistema reconocidamente fraccionalizado a Argentina 1966 - 1969 para el tipo unipersonal y 1970 - 1973 / 1976 - 1983 para el sistema de Junta.

FFAA) y la concentración del poder en el ejecutivo (unipersonal /colegiado), fueron un factor relevante y condicionaron en definitiva el margen de maniobra de los 'hacedores de políticas'. En cuanto a esto, Biglaiser afirma que en regímenes con baja faccionalización y en donde el poder se encuentra concentrado en una sola persona (Chile 1973 - 1989) es más factible la aplicación de políticas neoliberales que en sistemas de tipo colegiado (Uruguay 1973 - 1984), en donde la propia conformación del régimen y la orientación estatalista de los militares favoreció el ingreso de las demandas (*lobby*) por parte de los grupos de presión. En definitiva:

“[...] while Uruguay's military had a less factionalized military, its system of collegial rule with strict rotations fostered consensual agreement. Similar to Argentina, Uruguay's leader espoused orthodox policies. But different ideas held by members of the economic team made it difficult to convince themselves, let alone officers, of the benefits of sustaining neoliberal policies. This lack of a cohesive team enabled interest groups to influence policy choices. Collegial rule and military support for statist economic policies favored the appointment of few economists and the influence of interest groups on policy choice”.

En lo que respecta a la academia local, se identifican claramente dos impulsos en el avance del conocimiento sobre estos temas. Uno, desarrollado por Juan Rial (1984, 1986, 1990) que podría ubicarse como la respuesta político-céntrica a la primera ola; y el otro, las investigaciones actuales en el marco de las tesis de doctorado de Rossana Castiglioni y Jorge Papadópolos (2001).

La idea central de Rial (1986: 25) consiste en entender a las FFAA como el actor principal del régimen que condujeron, y no como un instrumento subordinado de un grupo o clase. En este sentido entiende que las Fuerzas Armadas se comportaron como un verdadero 'partido militar sustituto de carácter único', concebido como:

“[...] una organización de cuadros, donde sólo deliberaba su tope, una suerte de 'comité central'. Tenía como 'cuadros intermedios' a la oficialidad superior y como 'militantes' a todos los integrantes de la corporación, a los que se agregaban 'simpatizantes': aquellos que por vías de parentesco o por compartir la ideología de la corporación, desde fuera de ella, apoyaban su acción en lo político. También eran los beneficiarios de la acción paternal y populista de las FF. AA. Paralelamente, la corporación actuaba, entrenándose y perfeccionándose técnicamente, como profesionales militares”. (1986: 41)

Este ejercicio, fue acompañado por una doble 'autonomización' de las Fuerzas Armadas, una con respecto a los grandes grupos de presión, y la otra, relacionada con lo que significó el funcionamiento hacia el interior del Estado. Para instrumentarlo, y bajo el supuesto de que el desplazamiento de los Partidos Políticos (Rial, 1984) supuso que debían asumir su rol y 'sustituirlos'⁷, tuvieron que recostarse sobre criterios tecnocráticos y 'profesionalizantes'⁸. El

⁷ Alain Rouquié (1984: 337) ha sido quien ha planteado una visión diferente al respecto. Los 'partidos militares' - como él los denomina-, manifiestan diferencias claras con respecto a las 'instituciones partidistas', aunque

desempeño de la actividad 'partidaria' y la negación de la política, supuso para el juego y la articulación de intereses, que en un principio se anulara la política por la administración.

Las investigaciones actuales se introdujeron decididamente en el estudio del *policy making process* (PMP). Castiglioni y Papadópulos (2001), a través de un análisis comparativo con el caso chileno acerca de la Reforma de la Seguridad Social en los Estados burocrático - autoritarios han destacado que las diferencias en los dos casos en cuanto a las opciones de políticas estuvieron relacionadas con el rol jugado por los elencos técnicos y la propia constitución del régimen. En donde el grado de concentración condicionó el '*policy making process*', a la hora de bloquear políticas liberales. De este modo, los dos autores confluyen en que el grado de concentración del poder y las características que asumieron los elencos tecnocráticos, signó el camino de las políticas. En Chile, un equipo amplio y consolidado de técnicos, formados y especializados en el exterior, junto a un poder militar concentrado en una figura personalista como Pinochet, permitió establecer y avanzar rápidamente en el rumbo de políticas neoliberales más radicales. En el caso de Uruguay la conformación de una Junta de Oficiales en el ejercicio del gobierno, jugó un rol decisivo ante los técnicos a la hora de bloquearlas. Esto se conjugó con un número relativamente bajo de economistas neoliberales en el gobierno y con la tradición estatalista de los militares. Como expresa Papadópulos:

"In Uruguay there was not a network of economists with enough power to displace lawyers from key policy - making positions as in Chile. The institutionalization of economics as an independent discipline and as a research field took longer and started earlier in Chile than in Uruguay" [ello demostró que] *"Uruguayan dictatorship's economic policies (and Uruguayan social security authoritarian reform) cannot be labeled strictly as neoliberal, but mostly as an hybrid experiment where neoliberal impulses go back-and-forth and struggle when they meet with a long tradition of statist political culture rooted even in the military force"*.

En síntesis, los estudios de la segunda ola y las investigaciones actuales han priorizado distintas variables explicativas según los enfoques asumidos; i) desde una perspectiva Tecnocrática, es determinante el rol jugado por los técnicos y sus ideas en el PMP; ii) desde un enfoque Institucionalista, se explicita que la composición del régimen es relevante a la hora de la implementación de las políticas; iii) desde el punto de vista de los Actores, fue clave el poder de 'veto' de los militares a la hora de bloquear políticas estrictamente liberales; iv) en la esfera ideológica, la relevancia que asumieron las ideas estatalistas de los militares en cuanto al PMP y

cumplan y desarrollen las mismas funciones y cometidos y en donde uno de los principales contrastes que se establecen entre el ejército y los partidos políticos, es según el autor '*la socialización autoritaria y el carácter marginal de los credos ideológicos*' al interior de aquellos.

⁸ Estos 'aliados políticos' provenían de "[...] sectores emergentes en el área financiera (representados por economistas, por lo general, con fuertes contactos con el exterior) y por algunos de los profesionales 'ocultos' de los partidos políticos en el Estado". (Rial, 1986: 29)

v) desde una orientación sociológica, la importancia de la influencia de los grupos de presión en el PMP, que pretendieron por medio del *lobby* en la esfera militar de gobierno, influir en la elección de políticas.

En suma, podemos notar cómo, los primeros trabajos en la senda de O'Donnell, visualizaban una relación básicamente armoniosa entre técnicos y militares. Sin embargo, ya en esa época, algunos autores como Fernando H. Cardoso comenzaron a explorar los conflictos dentro del gobierno. Años después, los autores de la segunda ola, como Markoff y Montecinos dieron un paso más en esta dirección y esbozaron tibiamente la idea de conflicto o 'constante forcejeo' entre estos dos actores. De todos modos, en esta etapa siguieron predominando los enfoques que insisten en la cooperación. Finalmente, los estudios más recientes sobre el *policy process* en los regímenes autoritarios como los de Biglaiser, Castiglioni y Papadópulos, explican que las políticas adoptadas, en última instancia, son el resultado de un complejo proceso de toma de decisiones, de la consecuencia inevitable de variables constitutivas del propio régimen establecido y de las características o habilidades de sus actores y de los grupos de presión. Por ende, puede afirmarse que los trabajos actuales, a diferencia de los estudios de la primera ola, incorporan variables al análisis y hacen un esfuerzo importante por estudiar el conflicto entre técnicos y militares.

II) Objetivo, hipótesis y metodología

El objetivo de este trabajo, es estudiar el conflicto entre Técnicos y Militares en Uruguay durante el régimen autoritario (1973 – 1984) en el proceso de elaboración de cinco políticas económicas. La hipótesis central que sustenta esta investigación es que los militares se comportaron como verdaderos *veto players* con relación a las reformas de tipo liberal que promovieron los técnicos. La variable explicativa del conflicto, proviene de un peso considerable de la ideología estatalista, dirigista y batllista que caracterizaba a los militares y que inevitablemente trasladaron al 'ejercicio del gobierno'.

Para describir y explicar el conflicto se analizarán cinco propuestas típicamente liberales: i) liberalización financiera; ii) política monetaria y cambiaria; iii) liberalización de precios; iv) apertura comercial y v) control del gasto público. Cada una de ellas será analizada buscando discriminar el peso relativo de cuatro variables explicativas: a) el grado de fortaleza de los Técnicos; b) la ideología de los Militares; c) la posición de los Grupos de presión y d) las capacidades del Estado.

a) El grado de fortaleza de los técnicos depende de la articulación de tres dimensiones, las que determinan a su vez, la capacidad negociadora que pueden alcanzar los técnicos en el *PMP*. La primera y desde una óptica cuantitativa, es relevante el número de técnicos, dado que permite visualizar los espacios que ocuparon en la administración. En segundo lugar, y en un plano formativo, se estudiará el nivel académico de los técnicos, a la que se le asignan tres posiciones alta (cuando acceden a formación académica de postgrados en el exterior) media (cuando tengan formación terciaria completa) y baja (cuando la formación terciaria sea incompleta). Por último, y en desde el ángulo de la organización estatal, es importante el tipo de cargos e Instituciones que ocupan los técnicos. Esta dimensión será medida a través del grado de concentración o dispersión que manifiestan los técnicos en la estructura estatal, es decir, cuantas dependencias del estado logran permear.

b) La variable ideología de los militares asume dos posiciones en cuanto a la orientación económica: liberal, que implica acuerdo con las políticas liberalizadoras; o dirigista, que supone discrepancias y se expresa a través del uso de tres instrumentos: i) el control del *timing* (ritmo) del proceso de elaboración de las políticas; ii) uso de vetos parciales, en donde los militares cuestionan aspectos puntuales de los proyectos liberalizadores y iii) la implementación del veto total, en donde los militares rechazan la política.

c) En cuanto a los Grupos de presión, se clasifican en activos o pasivos de acuerdo a su intervención en el desarrollo de las políticas.

d) Las capacidades del Estado, dependen del grado de autonomía que asume el estado como organización en el proceso de elaboración de las políticas. Los indicadores que reflejan la autonomía están en relación con la participación de la burocracia y de los grupos de presión en esos procesos. Habrá un grado de autonomía alto cuando el estado logre implementar sin problemas ni concesiones las políticas; medio cuando tenga que conceder relativamente y bajo cuando la burocracia o los grupos logran influir e incluir en las políticas sus objetivos.

Capítulo Segundo

Políticas Liberales en Uruguay

(1973 - 1984)

I) El pensamiento económico en el siglo XX

La 'revolución liberal' de fines del siglo XVIII y la teorización de Adam Smith, marcaron la ruptura con el Antiguo Régimen y el comienzo de la economía de mercado en Occidente. De este modo la teoría económica Clásica, heredera del '*laissez faire*' y representada por las ideas de Smith y Ricardo, se instalaría como el modelo económico a seguir. Sostenían que el buen funcionamiento de la economía de mercado se lograba solamente con autorregulación y sin intervención estatal. Esto dio comienzo a lo que sería la concepción clásica del Estado y del liberalismo como doctrina económica⁹. Durante el siglo XIX, el liberalismo experimentó cambios sustantivos. El último tercio del siglo, sentó las bases de lo que sería el giro desde un 'capitalismo liberal' hacia un 'capitalismo organizado', y en donde se hacía inevitable el ingreso del Estado como representante formal de la sociedad.

Finalmente, la crisis del 29' puso en evidencia las debilidades del Estado Liberal y replanteó el debate acerca de la viabilidad del liberalismo económico en las economías industriales de occidente. Esto, impulsó la 'Era Keynesiana'¹⁰ que puso en cuestión la forma de desarrollo y la propia estructura y cometidos del Estado, que guiado por las teorías liberales, lo excluían de la intervención y de la regulación frente a los desequilibrios económicos. La necesidad de evolucionar hacia un capitalismo desarrollado, hizo inevitable la instauración de un Estado democrático e intervencionista en lo económico y en lo social, un estado administrativo, de partidos y de asociaciones. Como expresa Jorge Lanzaro (1987: 50):

“En efecto, aunque tales formas alcanzan su vigencia más plena a partir de la década de 1940, el estado social se establece previamente, a raíz de los virajes fundamentales

⁹ A fin de estos temas ver; Sabine, George; Historia de la Teoría política. pág 505 y ss. FCE, México, 1990. Touchard, Jean; Historia de las ideas políticas. pág. 512 y ss. Tecnos, Madrid, 1991. Abendoth, W.; Lenk, K; (comps). “Modelos de dominación pública” 'El liberalismo'. pág. 59; 'El estado social'. pág. 91. Anagrama, Barcelona, 1971. García Pelayo, Manuel; Transformaciones del estado contemporáneo. Alianza, Madrid. 1985. Hall, John; Ikemerry, John; El estado. Alianza editores, Madrid, 1991. Shonfield, Andrew; El capitalismo moderno. FCE, México, 1967.

¹⁰ Como expresa Mishra (1992: 31 y ss) “El Keynesianismo [...] apoyaba la intervención estatal desde el lado de la demanda de la economía para asegurar un alto nivel de actividad económica y pleno empleo. Podemos considerarlo, por lo tanto como el componente 'económico' del estado de bienestar. En resumen, el estado de bienestar pretendía hacer al capitalismo liberal económicamente más productivo y socialmente más justo”.

de los años 1920 y al influjo de la crisis de 1930. Y varios de sus rasgos se perfilan aun antes, desde que se inicia la cadena de transformaciones que marcan la decadencia del liberalismo decimonónico. Los cambios políticos de las postrimerías del siglo pasado, así como las respuestas a las depresiones de 1873 y 1890, abren un camino que se verá ensanchado por las experiencias consecutivas, en particular, por el 'colectivismo de guerra' [...]".

El fin de Estado liberal, en definitiva, era el fin del estado político separado de la sociedad civil, y encargado de asegurar solamente las condiciones externas de la producción y de mantener las fronteras entre lo público y lo privado, entre lo económico y lo político (Portantiero, 1988). El naciente Estado Benefactor o Social del siglo XX, se corresponde con la etapa del neocapitalismo, con la necesidad de solucionar los problemas que el Estado Liberal ignoraba, con la 'socialización de lo político y la politización de lo social'. En este punto Lanzaro (1987: 65) entiende que:

"La vieja distinción hegeliana – estado ('político'), sociedad ('civil') – si alguna vez tuvo vigencia, ahora queda francamente desdibujada, al tiempo que la economía empalma de otro modo con la política y se borronan las fronteras de lo público y lo privado. Desde cierto punto de vista, el acontecimiento se resuelve en un vuelco del estado sobre la sociedad. Las gerencias públicas se injertan en el mercado y en la producción, pero llegan asimismo a ordenar de otro modo a la sociedad y a sus sujetos. No sólo tenemos un capitalismo organizado, sino también una sociedad 'organizada', a través de la cáscara normativa y del desempeño incisivo de un andamiaje que 'penetra' en el tejido civil, lo 'absorbe' y controla sus energías".

El cambio hacia la adopción de otras doctrinas económicas como la Keynesiana, ponía en evidencia los costos irreversibles del *laissez faire* (caída de la producción, desempleo, conflictos sociales) y las fallas del modelo en vistas de la crisis económica. En este sentido, la Revolución Keynesiana¹¹ reclamaba el control del proceso económico por parte del Estado, mecanismos de intervención y la formación y consolidación de un Estado de economía mixta.

Sin embargo, en los años cuarenta y cincuenta, surge en el pensamiento económico la Contrarrevolución Monetaria. La Escuela monetarista, perteneciente a la Universidad de Chicago, rechazaba el modelo keynesiano como forma de desarrollo económico¹². Los 'economistas de la Oferta', entendían que el Estado Keynesiano, proteccionista y benefactor era un constate desequilibrador del gasto y un problema para la economía. Cuestionaron por un lado, el

¹¹ Rechazaba la teoría del pleno empleo, concediendo un papel fundamental a la demanda agregada como determinante en el nivel de actividad económica, en el nivel de empleo, en la fluctuación de la demanda de inversión y en la inestabilidad de la economía tanto en el corto como en el largo plazo. Y asignaba una gran importancia a las expectativas en función de la inversión, sobre el supuesto de que los mercados presentaban rigideces e imperfecciones y que debían contrarrestarse con eficientes políticas de estabilización de la demanda efectiva. Ver; Mochón, F.; Beker, V.; "Notas sobre la historia del pensamiento económico". En; Economía principios y aplicaciones, pág. 745 y ss. McGraw-Hill, Madrid, 1993.

¹² Las políticas monetarias se diferencian de las keynesianas porque éstas últimas priorizan las políticas presupuestarias y fiscales a las monetarias. Dado que provocan un efecto más eficaz sobre la demanda global y por ende sobre la producción y el empleo, sin embargo los monetaristas creen que esto lo único que produce es un traspaso hacia los gastos públicos sin ningún efecto sobre la producción. Ver; *Ibidem*. Pág. 758.

desmedido crecimiento de la cantidad de dinero con respecto al crecimiento económico, que inducía presiones inflacionarias, y por el otro la inconveniencia de las políticas fiscales activas y la inoperancia de las políticas de estabilización. La Escuela, era partidaria de la eliminación de las regulaciones administrativas que dificultaban el libre funcionamiento del mercado y de la reducción del tamaño del sector público. Sin duda, el resurgimiento de las ideas liberales en la segunda mitad del siglo XX, no hicieron más que regresar a los orígenes de la Economía Clásica, al libre funcionamiento del mercado y de los precios, devolviendo a los agentes económicos las decisiones en el mercado. En definitiva un *laissez faire* que viabilizara la eficacia productiva.

Hay que llegar sin embargo, hasta fines de la década del setenta, para asistir al ascenso e incorporación por parte del estado, de las Ideas que revalorizaron al mercado como asignador de recursos y en donde se puso en duda la capacidad del Estado para conducir el proceso económico. Estimuladas, por los considerables índices inflacionarios, el aumento del desempleo y el declive del desarrollo económico en un contexto de estancamiento y recesión. Por ello, la nueva derecha 'monetarista' acusó a las ideas keynesianas y a los gobiernos de posguerra de los problemas económicos, de justificar que el déficit era una manera de estimular la economía y que se podían mantener altos niveles de empleo aumentando la liquidez. Los monetaristas entendían que los gobiernos habían abusado de las propuestas keynesianas y se condujeron hacia un 'keynesianismo irresponsable' (Mishra, 1992: 79). Friedman y Hayek afirmaban que "La evidencia de que los mercados son imperfectos no justifica la intervención del gobierno, que puede llegar a ser todavía más imperfecta". (Friedman, 1977. En cita de Mishra, 1992: 66).

I.1) La incorporación latinoamericana

Albert Hirschman ha señalado "[...] que la tendencia de la formulación de la política económica en América Latina [...] ha sido como un péndulo que va y viene entre el mercado y la intervención". (en cita de Thorp; 1998: 301). Esto deja en evidencia que América Latina ha demostrado a lo largo de la historia seguir los impulsos de cambio de paradigma así como incorporar las 'recomendaciones' y los modelos de políticas. Es decir, que existió una primera fase donde América Latina fue liberal al igual que el resto del mundo. Una segunda fase y que se inicia como forma de respuesta a la crisis de 1929, donde el intervencionismo fue desarrollándose bajo la influencia de la doctrina Keynesiana primero, y de la teoría Cepalina¹³ de desarrollo después, la que alentaba un Estado keynesiano y de bienestar basado en la planificación como forma de elevar la racionalidad económica y la equidad social¹⁴.

¹³ A fin de un estudio específico sobre CEPAL ver; Rivero, M.; (1998, Mimeo); Garcé, A.; (2002, Mimeo)

¹⁴ Como afirma Jorge Lanzaro (Mimeo; 2001: 46) "Estas corrientes proponían una renovación significativa de los modelos precedentes, aunque no necesariamente una ruptura radical, sobre todo en lo que respecta al estado, como la que sí se planteará posteriormente. Por el contrario, mantenían de hecho la centralidad del estado y del gobierno para promover el desarrollo, recreando por cierto las estructuras públicas y los modos de gestión. Mayor autonomía política y conducción centralizada, planeamiento, programas generales y sectoriales, racionalización técnica y

Y por último una tercera fase que sobrevino cuando 'agotado' el modelo por sustitución de importaciones, base sobre la que se había instituido el modelo de desarrollo, el creciente estancamiento en el que se había ingresado hizo 'inminente' el fin del Estado keynesiano de entreguerras, y posibilitó en definitiva, el reingreso de las ideas liberales. La influencia de 'Chicago' a través del modelo teórico impulsado en su origen por Milton Friedman y promovido en el Cono Sur por la intelectualidad afin, se hizo sentir en la década del setenta a través de los nuevos Estados autoritarios que se inclinaron por la doctrina económica neoliberal. Es interesante como en esta fase, América Latina fue precursora en la incorporación de los postulados neoliberales, siendo el caso más claro Chile a través del ascenso de los *Chicago Boys*, adelantándose por ejemplo a la experiencia impulsada en Inglaterra por Margaret Thatcher en 1979 a través del proceso de ajuste económico y de reforma estructural.

El nuevo modelo económico se estableció formalmente en el llamado 'Consenso de Washington' (Williamson, 1994) donde se expresaban las 'recomendaciones' y la orientación de las políticas sobre la que debía edificarse el nuevo modelo económico en América Latina. Es decir, el 'Consenso de Washington' representó el acuerdo de los grandes centros, agencias y "think tanks" en materia de orientación macroeconómica y expresó claramente el libreto neoliberal de políticas. El resultado del acuerdo fue resumido por John Williamson (1994: 26) en diez áreas a saber: i) **Disciplina fiscal:** eliminar el déficit fiscal y establecer presupuestos balanceados. Entienden que el déficit constituye la fuente primaria de los desajustes macroeconómicos, reflejados a través de procesos inflacionarios y déficit en balanza de pagos. Un déficit presupuestario por encima de un 2% del PBI es una prueba clara de una falla en la política aplicada; ii) **Establecer prioridades en cuanto al gasto público:** la reforma consiste en redireccionar y reducir el gasto desde áreas políticamente sensibles, que tradicionalmente han recibido más recursos de los que económicamente pueden devolver. Para ello es necesario reducir o eliminar subsidios, sin embargo se entienden prioritarias áreas como salud y educación en cuanto a la inversión en capital humano; iii) **Reforma tributaria:** se establece como una alternativa posible la reducción del gasto público vía aumento de impuestos. En este punto entienden que la base tributaria debe ser amplia, al mismo tiempo que debe reducirse la tasa tributaria marginal. La clave se encuentra en establecer la equidad horizontal así como la aplicación de impuesto a los "flight capital"; iv) **Liberalización financiera:** el objetivo es que por un lado, el mercado es quien debe determinar las tasas de interés, como forma de evitar distorsiones en la asignación de recursos producto de criterios arbitrarios, y por el otro la necesidad de alcanzar tasas de interés real positivas; v) **Tipo de cambio:** los países deben tender a unificar las tasas y a permitir además, que sean determinadas por el mercado a un nivel suficientemente competitivo para inducir rápidamente el crecimiento de las exportaciones no tradicionales; vi) **Liberalización comercial:** las restricciones vía cuotas deben ser substituidas por un sistema de tarifas que debe rondar entre un 10 y un 20%, que permita la competitividad con los bienes importados; vii) **Inversión extranjera directa:** deben ser

cuadros especializados, reforma de la administración pública a fin de reconstruir una burocracia competente ('weberiana') y montar a la vez la 'administración para el desarrollo' [...]"

eliminadas las barreras que impiden la entrada de capitales extranjeros, permitiendo la libre competencia en igualdad de condiciones entre los capitales extranjeros y domésticos; viii) **Privatizaciones:** las empresas del estado deben ser privatizadas; ix) **Desregulación:** los gobiernos deben eliminar las regulaciones que impiden la entrada de nuevas empresas; x) **Derechos de propiedad:** el sistema legal debe proveer seguridad en cuanto a los derechos de propiedad sin incurrir en costos excesivos.

En este contexto, los neoliberales latinoamericanos explicaron la crisis de los años setenta como la consecuencia 'inevitable' de la estrategia de desarrollo¹⁵ establecida desde la Gran Depresión. Cuestionaron el modelo de desarrollo asumido, el crecimiento desmedido del sector público y las políticas anticíclicas e intervencionistas a las que el estado recurría para superar las crisis y salir del estancamiento.

En suma, la estrategia asumida por los regímenes autoritarios del cono sur (Foxley, 1982; Ramos, 1989) se orientó en definitiva, y siguiendo los postulados teóricos liberales a redefinir los espacios del Mercado y el Estado. Es decir, en cuanto al mercado hubo dos objetivos, el primero orientado hacia lo que entendían la recuperación del funcionamiento normal de la producción y el suministro de bienes y servicios, lo que implicaba, el fortalecimiento del sector privado y la vuelta al mercado como asignador legítimo de recursos. Y el segundo, el establecimiento de una política de estabilización que a través de las políticas cambiaria, fiscal y monetaria permitiera: i) la recuperación del control del proceso inflacionario¹⁶ mediante la instauración de un tipo de cambio 'realista' y el establecimiento de lo que se conoció como el enfoque 'monetario de la balanza de pagos', como forma de impulsar la apertura del mercado de capitales y la apertura comercial a través de la rebaja arancelaria y la liberalización de precios, a fin de que éstos fueran el reflejo de los costos de oportunidad y no simplemente producto de la asignación distributiva. Esto permitiría lograr uno de los objetivos fundamentales para el modelo, como era la eliminación del déficit en la balanza de pagos. Y ii) la contención del crecimiento de la oferta monetaria que posibilitaría la eliminación del déficit fiscal y el logro de una estabilidad real en los precios y los salarios.

En cuanto al Estado, el modelo planteaba concomitantemente con los objetivos dirigidos al mercado, el abandono de la estrategia distributiva que había caracterizado al Estado benefactor, por la adopción de la estrategia productiva, la que permitiría el libre juego entre la Oferta y la

¹⁵ Como expresa Foxley (1982: 23) la herramienta que los países utilizaban para financiar el proceso de industrialización, fue el manejo de los precios relativos: “[...] *la transferencia de recursos desde los sectores primarios a los de manufacturas fue posible [gracias] a la fuerte protección acordada a la industria frente a la agricultura, a la sobrevaluación de la moneda nacional y al establecimiento de controles sobre las importaciones*”. Esto conllevó con el tiempo a un gran desequilibrio en balanza de pagos, y a que la inflación se constituyera como un 'problema de carácter permanente'.

“*El problema con la sustitución de importaciones no consistía tanto en un supuesto agotamiento de este proceso, sino más bien en los mecanismos utilizados para promoverla. Estos habían completado ya su ciclo y estaban transformándose en instrumentos caros e ineficientes*”. (Hirschman, 1971). *Ibidem*.

¹⁶ Foxley (1982:16) entiende que “[...] el enfoque monetarista es coherente con una clara preferencia por una tasa de inflación igual cero. Mientras más rápido se llegue a ella, tanto mejor. En este sentido, para un monetarista la aplicación de un tratamiento de choque será más deseable que la búsqueda de una aproximación gradual al equilibrio”.

Demanda, y que sólo se lograba mediante la separación entre el Estado y la Economía, entre el gobierno y el mercado. En definitiva, la renuncia a la estrategia del 'Estado empresario'¹⁷ a través de disminución de la participación del sector público en el PBI y la reducción de los gastos gubernamentales. Como expresa Foxley (1982:150) la estrategia transformadora del Estado se encuentra 'implícita' en todo programa neoliberal, que ello suceda dependerá del:

“[...] poderío de los militares y de la coalición en el poder frente a la sociedad civil, la efectividad de las medidas correctivas iniciales, la disponibilidad de abundante capital externo [y] la suerte que el gobierno tenga, en medio de circunstancias poco previsibles y altamente cambiantes”.

II) Uruguay y el 'péndulo' liberal

La adopción en Uruguay de las ideas liberales no ha escapado al 'péndulo' de Hirschman. El agitado y fundacional siglo XIX caracterizado por la aceptación del modelo de desarrollo 'hacia afuera' y la estrategia de las ventajas comparativas fue puesto en duda a principios del siglo XX, cuando las 'ideas batllistas' hicieron repensar al Estado liberal. Las consecuencias de la crisis del '29' demostraron la necesidad de un cambio de modelo que protegiera y promoviera el desarrollo doméstico. De este modo a partir de 1931 el Estado interventor en lo económico y en social, desplegó lo que sería la alternativa para el desarrollo, el modelo de desarrollo 'hacia adentro', llevado adelante mediante la aplicación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el giro hacia la protección industrial y la promoción de políticas distributivas¹⁸.

Este modelo que asistió entre 1945 y 1954 a su período de esplendor, evidenció su crisis cuando se 'agotó' el sistema de reproducción productiva, el que registraba, altos índices inflacionarios, desequilibrios en balanza de pagos, déficit en el sector público provocado como forma de asimilación de las crisis y la expansión monetaria como estrategia de salvación del

¹⁷ Como expresa Ramos (1989: 20) “[...] el agente dinámico sería el sector privado, y se limitaría el Estado a crear las condiciones generales para que las señales e incentivos (los precios) entregados por el mercado operaran libres de distorsiones e interferencias”.

¹⁸ Lanzaro (Mimeo; 2001: 36) afirma que “[...] las pautas de gestión que se ponen en obra, aportan las claves del estado “social” y de su empalme con nuestro keynesianismo “periférico”, que despega como modelo de desarrollo con la crisis del '30 y va a prosperar en la época neo-batllista. Tendremos entonces un estado “ampliado”, con una redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado, que da paso a la extensión del “gobierno político de la economía”, con pautas renovadas de regulación del mercado y de la sociedad, que al mismo tiempo promueven otros modos de hacer política y otros patrones de legitimación, así como un recambio en el oficio de los partidos. En términos impresionistas, las referencias a “la politización de la economía” y de la “mercantilización de la política”, dan una idea de estos giros”.

modelo, en un contexto internacional adverso y que puso en cuestión la propia viabilidad del modelo¹⁹.

En definitiva, la construcción del Estado en el Uruguay del siglo XX ha transitado por dos grandes ciclos (Filgueira y otros, [Mimeo] 2002) uno de consolidación y expansión del Estado, que los autores ubican hasta 1958 y otro de contracción o repliegue a partir de 1959 indicando como punto de partida, la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria. Es decir, más allá de los 'impulso' y los 'frenos' en cada una de las fases, es relevante la interpretación de los autores a fin de poder visualizar que para el caso uruguayo existieron decididamente dos ciclos bien diferenciados uno de expansión e intervención y otro de repliegue y liberalización. En este segundo ciclo identifican tres momentos: el primero en 1959 que marcó un cierto giro liberal; el segundo en 1974, siendo el principal punto de inflexión la incorporación de Vegh Villegas al gobierno de la economía y la introducción de las primeras políticas liberalizadoras; y el tercero que se ubicaría en 1990 con el gobierno de Lacalle y la reestructuración del Estado.

La respuesta al estancamiento y las alternativas para superarlo, que se hicieron sentir por primera vez con la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959, sentaron tibiamente las bases del modelo que se pretendía aplicar. La otra gran reacción, se plasmó en los 'movidos' años sesentas, primero con el Plan de Desarrollo de la CIDE de 1965 y luego en los setentas con el Plan de Desarrollo elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para el quinquenio 1973 - 1977 y que propusieron decididamente un cambio en la propia estructura y en la forma del desarrollo.

Las medidas no se vislumbraron hasta 1974 cuando comenzaron los primeros cambios sobre la estructura económica. El nuevo modelo situado sobre las bases del neoliberalismo económico, resaltó la importancia del aspecto monetario como instrumento 'válido' para aliviar las presiones inflacionarias y corregir las desviaciones en la balanza de pagos, para que se restituyera a través de la liberalización de precios un desenvolvimiento real de la economía. En cuanto al Estado, se proponía recomponer la disciplina fiscal, reduciendo el déficit del sector público y disminuyendo la participación del gasto público en el total de la economía. Por último y desde el punto de vista ideológico el modelo proponía que el Estado debía cumplir "[...] una función subsidiaria, [y debía] limitarse a las funciones que sirven para apoyar a la actividad del sector privado" (VV. AA; Bensión, 1984:69). En suma, el modelo se orientaba a desvincular la fuerte relación que existía entre los desequilibrios externos y la inflación interna para lo que se debía, orientar la economía hacia el exterior y reducir la ingerencia del Estado en el ámbito económico.

En definitiva, al igual que en el resto de América Latina, los partidarios nacionales de las premisas y postulados neoliberales, atribuyeron el progresivo desaceleramiento económico y la

¹⁹ A fin de un estudio preciso sobre este periodo ver; Finch, Henry; Historia económica del Uruguay contemporáneo. pág. 21 y ss. EBO, Montevideo, 1984. D' Elia, Germán; El Uruguay Neo-Batllista 1946 - 1958. pág. 27 y ss. y pág. 69 y ss. EBO, Montevideo, 1986. Alonso, Rosa; Demasi, Carlos; Uruguay 1958 - 1968. Crisis y Estancamiento. pág. 63 y ss. EBO, Montevideo, 1986.

crisis imperante²⁰, por un lado, a la forma de desarrollo asumida desde los años treinta, la que experimentaba un enraizado intervencionismo estatal²¹ y que había sustituido al mercado como regulador de la economía. Y por el otro, a la doble estrategia de los gobiernos en cuanto a las cuentas nacionales; primero, el pretender solucionar las crisis de balanza de pagos a través de la limitación de los volúmenes de las importaciones, lo que conllevaba al estancamiento progresivo de las exportaciones no tradicionales y concluía con la adopción de la estrategia devaluatoria; y segundo, la inclinación a enmendar presiones inflacionarias con la adopción de un control generalizado de los precios, lo que conducía a un lento e inestable crecimiento de la economía nacional. (Ramos, 1989: 36 y ss.)

La estrategia de estabilización económica que asumió el gobierno autoritario, tuvo su origen en el segundo Plan Nacional de Desarrollo (II PND)²² ideado en democracia, aprobado en el segundo semestre de 1973 y ratificado en los Cónclaves²³ sucesivos. El Plan fue un reiterado intento por cuantificar la economía uruguaya y si bien el mismo incorporó una línea liberalizadora en un sentido amplio; también fue heredero del Plan CIDE (Garcé 1999, 2000), expresando sendos esfuerzos desarrollistas, los cuales manifiestamente encontraron serias críticas en la intelectualidad opositora²⁴; y contribuyó a que el 'ensayo' neoliberal, asumiera ribetes particulares²⁵. En definitiva, y más allá de la discusión y de tratar de establecer si el II PND era liberal o desarrollista, se puede afirmar que el Plan reflejó la tendencia del giro de algunos

²⁰ El escenario económico en que tienen lugar el impulso neoliberal, estuvo signado por: i) una crisis en balanza de pagos; ii) altos índices de inflacionarios controlados a través del uso de instrumentos devaluatorios y de congelación cambiaria (1968 y 1971) como medidas de respuesta a la desaceleración y el estancamiento económico; y iii) la presencia de un shock externo, como fue, el alza del precio del petróleo a fines de 1973, que desacomodó a la ya débil economía uruguaya. Ver; Macadar (1982: 41); Ramos (1989:36 y sigs.)

²¹ Macadar (1982:27,28) entiende que "El intervencionismo en torno al funcionamiento del sector externo aparece jerarquizado de entre el conjunto del accionar estatal. La protección contra la competencia de las importaciones, además de desestimular el mejoramiento productivo, dada la facilidad en la obtención de determinados privilegios y concesiones, contribuye a una discriminación en contra de las exportaciones. [...] la protección constituyó un recinto amurallado donde se determinaron nuevas relaciones de precios, las que contenían básicamente una transferencia implícita de excedentes del sector competitivo hacia el protegido".

²² Estudio realizado por el Cr. Alberto Bensi6n y el Cr. Ricardo Zerbino desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para los años 1973 - 1977.

²³ Fueron reuniones gubernamentales informativas entre t6cnicos y militares realizadas en: San Miguel y Colonia Suiza en agosto y octubre de 1973; en el Parque Hotel de Montevideo en diciembre de 1976; en Solís en diciembre de 1977 y en Piri6polis en noviembre de 1981.

²⁴ Esa fue la postura de Ram6n D6az que expresaba "[...] que la planificaci6n no es nuestro r6gimen salta a la vista. Basta con recordar que ha sucedido con los dos 'Planes de Desarrollo' [...] Se trata de dos documentos que revelan una considerable competencia profesional en una variedad de disciplinas. Roberto Campos ha dicho alguna vez que la planificaci6n se divide en tres categor6as, la sovi6tica, o planificaci6n coactiva; la francesa, o planificaci6n indicativa, y la sudamericana, o planificaci6n decorativa. La planificaci6n es el dirigismo civilizado, *aggiornato*, con atuendo de tecn6crata". ('El dirigismo'. B6squeda, mayo, 1976. N6 47. pp. 32)

²⁵ Como expresa Notaro (1984: 52) "El discurso fue liberal y estabilizador, pero la pr6ctica resulto intervencionista y reestructuradora".

técnicos uruguayos, que creyeron que las propuestas neoliberales hacían al desarrollo. Esto fue acentuándose cada vez más a lo largo del régimen autoritario, como quedó demostrado a través de las sucesivas resoluciones de los cónclaves²⁶ (Ver Anexo II.2).

El Plan puso en evidencia la desaceleración a la que asistía la economía uruguaya con respecto al desarrollo internacional y entendió que el estancamiento fue el resultado de la estrategia productiva asumida, asociada en los últimos años con un creciente proceso inflacionario. La salida creían, se lograba mediante “[...] un cambio sustancial del modelo aplicado, principalmente en cuanto a que la producción debía dirigirse hacia el mercado externo [...] De esa forma, no solo habrían de movilizarse los sectores directa o indirectamente vinculados a las exportaciones, sino que también el resto de la economía recibiría los efectos emergentes de una mayor actividad interna y una mayor disponibilidad de divisas para mantener y aún acrecer el nivel de importaciones”. (PND, 1977:12).

El naciente giro al neoliberalismo que se plasmó en el Plan, se evidenció a través de la forma que asumiría la corrección de los desequilibrios. El Plan proponía que en el corto plazo - y de acuerdo con el modelo teórico- “[...] un correcto manejo de la política económica a través de los instrumentos cambiario, monetario, fiscal y de ingresos” (PND,1977:15), para que de este modo la inflación no resultara un problema para la economía. Para ello, se propuso establecer un tipo de cambio realista, una apertura económica con respecto al exterior, montos de créditos apropiados, el establecimiento de una tasa de interés 'positiva en términos reales', una adecuada política salarial que conciliara 'las posibilidades productivas de la economía' junto a estímulos a la inversión y atención en el ámbito social. De este modo se establecerían las condicionantes para generar el equilibrio necesario que posibilitaría 'la búsqueda de mayores niveles de producción y eficiencia' (PND, 1977:22).

Sin embargo, la estrategia propuesta apuntó hacia la alternativa de cuidadosos cambios gradualistas sobre la estructura económica, dado que no era posible adoptar “[...] *de inmediato las modalidades que se [entendían] más convenientes, puesto que la sociedad uruguaya no podría enfrentar sin grandes tensiones un cambio de esas características*” (PND, 1977: 45). De hecho el Plan no propuso cambios radicales. Aunque no concebían un 'proteccionismo desmedido' como estrategia, entendían que no había 'una opción mejor para elegir'. En suma, el Plan consagraba como objetivos fundamentales: i) la reubicación del país en la escena internacional ante la nueva coyuntura económica; ii) la reactivación nacional de los agentes económicos, especialmente el sector exportador; iii) la búsqueda de un nuevo posicionamiento de los actores políticos ante la compleja realidad nacional que evidenció agotado el sistema productivo por sustitución de

²⁶ En una entrevista personal (28/06/01) un técnico afirmaba; “Para mi quedo claro que el vacío que eran los comunicados cuatro y siete los llenamos nosotros, la gente de Planeamiento en los Cónclaves a través de nuestro trabajo [...] políticas de apertura donde nosotros reivindicamos (y los cónclaves reivindicaban el Plan de Desarrollo) [...] esta imagen de romper con el pasado en términos del estilo de la política económica”.

importaciones y iv) el encauce en una nueva estrategia 'ideológica' de crecimiento. En definitiva, un ajuste en el plano económico, político e ideológico.

Es dable afirmar entonces, que el giro hacia el liberalismo en 1974 no fue ni drástico ni generalizado como en Chile. Una primera explicación es que la matriz programática del gobierno no era decididamente neoliberal (Garcé, 2000) dado que el PND de 1972 no era liberal sino un mix de desarrollismo y liberalismo. Una segunda explicación más centrada en los actores y que pretendo demostrar en este trabajo es que los militares no eran liberales.

II.1) El Plan y las políticas liberales

El II PND fue un complejo estudio realizado por un amplio grupo de trabajo en OPP. La propuesta, si la miramos en su conjunto podría parecer *a priori* contradictoria. Dado que si bien, a nivel de políticas focalizadas plantea una propuesta que no condice con los lineamientos liberales, la forma de instrumentarlas o mejor dicho, las políticas macroeconómicas sobre las que se basaba, ya habían hecho el giro hacia el liberalismo. Es decir, el Plan no fue en su conjunto un proyecto liberal, pero dejó entrever el comienzo de la inclinación de algunos técnicos uruguayos hacia dichas Ideas²⁷. Es más, si miramos con atención, las propias ideas liberales aparecían todavía algo confusas. Ese fue el caso de la apertura al exterior, la que se planteaba como un proyecto progresivo y gradual (Ver anexo II.2).

Por eso, creo que el Plan fue una propuesta 'transicional' hacia el modelo neoliberal, que durante el régimen autoritario -cónclaves mediante- fue aprehendido por los militares y querido dejar en desuso por aquellos técnicos que ya habían asumido el cambio y que entendían que las políticas de liberalización debían efectuarse lo antes posible, y no como las plateaba el Plan.

En definitiva, si bien el Plan fue la base en donde se asentó el modelo, en la práctica existieron desviaciones relacionadas con las características propias que asumió el *policy making process* (PMP). Esto estuvo explicado por la intervención diferencial de los militares en las políticas. A su vez ésta fue el reflejo de la ideología de los militares, que hizo que actuaran frenando aquellas políticas que entendieron como inconvenientes o inapropiadas.

El objetivo será en este apartado, mostrar el conflicto a través de cinco políticas macroeconómicas de 'estabilización y ajuste', que pretendieron acercarse al modelo económico neoliberal. Es decir, el objetivo no es solamente describir las políticas, sino dejar en evidencia porque tomaron un curso y no otro. Lo interesante es que no todas tuvieron el mismo éxito, desde el punto de vista de los objetivos de los técnicos neoliberales que asumieron el gobierno de la

²⁷ Un miembro técnicos del gobierno de la economía expresaba en una entrevista personal (18/10/01); "El giro de los técnicos hacia el liberalismo se operó por dos razones, se dio no porque esos técnicos hayan cambiado de parecer. El pasaje de Ramón Díaz por la CIDE fue el gran cambio que se produjo. El cambio entonces se opera por dos cosas, una en directrices como la de Ramón Díaz, porque en el mundo se agoto el sistema, el último brichazo a favor del Uruguay fue la guerra de Corea y vino otra corriente de pensamiento que se introduce en el golpe y no por los militares se introduce porque ponen gente que piensa distinto, como Vegh, como Gil y como yo, y no estoy hablando de Cohen que sería conservador y dirigista.

economía. Como explicité más arriba, los militares fueron pieza clave en el *PMP*, no es casual entonces, que en aquellas políticas en las que no intervinieron, el modelo se desarrolló satisfactoriamente de acuerdo al objetivo neoliberal. Esto demuestra que, el control militar sobre los técnicos y por ende sobre las políticas fue diferente según cada política, y en definitiva esperado de acuerdo al sostén ideológico que los caracterizaba.

La política de liberalización Financiera

La propuesta de dar mayor fluidez al sistema financiero mediante su reestructuración fue claramente expresada en el Plan y en los Cónclaves sucesivos, donde quedó demostrada la orientación e importancia que adquiriría el sistema financiero en el conjunto de la economía²⁸.

La política de liberalización y apertura programada para el sector financiero, se constituyó como la pieza clave del modelo desde 1974 y durante todo el período, bajo el argumento que favorecería la convergencia entre tasa de interés interna y externa. En última instancia los neoliberales entendían como determinante el rol que asumía el mercado financiero para la asignación de recursos en la economía.

La liberalización financiera supone desde el punto de vista neoliberal cumplir cinco cometidos: i) liberalizar la fijación de la tasa de interés; ii) eliminar las restricciones selectivas sobre el crédito; iii) eliminación de barreras a la entrada de bancos extranjeros, así como también a su creación; iv) reducción de los encajes legales y v) la posibilidad de reprivatización de la banca. Ramos (1989: 160 y ss.).

Bajo este modelo, las principales medidas adoptadas en 1974 fueron: i) la liberalización del flujo de capitales desde y hacia el exterior; ii) liberalización del mercado de cambios, autorizándose la realización de depósitos en moneda extranjera; iii) implementación de la libre convertibilidad del peso uruguayo en los movimientos privados de capital; iv) eliminación del curso forzoso de la moneda nacional; v) eliminación de topes máximos a la posición de los bancos en moneda extranjera y vi) la habilitación de aumentos en la tasa de interés, dado que existía control sobre la oferta monetaria (Steneri, [FCEA]1986: 209; Ramos, 1989:162). En este sentido la tasa de interés pasó a ocupar un rol fundamental que junto a la fijación anticipada de la tasa cambiaria, favorecieron la entrada de capitales externos²⁹ (ley de inversiones extranjeras, N° 14.244) a través de depósitos realizados en bancos extranjeros asentados en el país, proporcionándole a estas entidades bancarias un aumento de la rentabilidad real.

²⁸ Como expresa Macadar (1982: 150) "De acuerdo con la concepción teórica que sustenta los lineamientos generales de la nueva política económica, el funcionamiento adecuado del aparato financiero de la economía se convierte en prerrequisito para el logro de los objetivos en el campo de la estabilización económica, del equilibrio externo y el crecimiento a largo plazo de la economía".

²⁹ El ingreso de capitales al país no puede ser explicado por un impulso dinamizador en la economía, sino por la liberalización financiera y las 'atractivas' tasas de interés. De hecho el ingreso de capitales no se orientó a sustentar procesos internos de acumulación, sino que se volcaron a acrecentar la capacidad importadora. Ver; Macadar, 1982:253.

La aplicación de políticas liberalizadoras en materia monetaria y cambiaria en 1978, fueron acompañadas de medidas dinamizadoras del sector financiero entre 1978 y 1979, se aprobaron, la eliminación de encajes bancarios obligatorios, la derogación del Impuesto Único a la Actividad Bancaria, la posibilidad de aumento del margen de endeudamiento de los bancos y la liberalización real de la tasa de interés nacional y extranjera, eliminándose los topes preexistentes (Macadar, 1982: 152). En suma, y de acuerdo con lo que debería ser la aplicación de un modelo neoliberal, el eje liberalizador se centró en la articulación conjunta de estas tres políticas. Es decir, la política financiera se conformó como expresa Darriulat [FCEA, (1986: 97)] en el [...] *núcleo fundamental de la política económica vigente a partir de 1974. El avance fue mayor en el campo financiero que en el campo real* ". En este sentido, la política de liberalización financiera fue la herramienta central sobre la que se estructuró desde el comienzo el régimen autoritario, como forma de destrabar rápidamente la compleja estructura precedente.

La política Cambiaria y Monetaria

El manejo de la política cambiaria tuvo como objetivo la necesidad de controlar la inflación. Visto desde el modelo económico neoliberal, el tipo de cambio no es más que una de las cuatro variables que hay que controlar cuando se pretende realizar una política de 'estabilización y ajuste'³⁰. De este modo la estabilización tiene como objetivo superar los desequilibrios internos que provocan inflación y recesión y los desequilibrios a nivel exterior que inducen déficit en la balanza de pagos. Para abatir la inflación, el modelo neoliberal recomienda controlar el suministro de dinero, es decir controlar la oferta monetaria y reducir el déficit fiscal. Pero estos instrumentos no son suficientes, de hecho, como dice Ramos (1989) una política de estabilización tiene éxito 'si y solo si'³¹ se desaceleran las otras variables centrales como son, los precios, salarios, y tasas de interés.

En una primera etapa (a partir de 1974) [Ramos, 1989:40 y ss] la política cambiaria asumida se orientó rápidamente hacia la liberalización de las transacciones cambiarias y la eliminación 'virtual' de la multiplicidad de tasas, optando por una política de estabilización de precios, junto a la reforma del mercado de capitales con respecto a las tasas de interés. Por su parte la política monetaria, no fue más allá de controlar la oferta de dinero. Sin embargo, las medidas más 'liberales' y en donde la balanza de pagos asume un enfoque decididamente monetarista, no se

³⁰ Por definición una política de estabilización (tanto expansiva como restrictiva) esta integrada por el conjunto de medidas gubernamentales orientadas a controlar la economía con el fin de mantener el PBI cerca de su nivel potencial, junto a tasas de inflación bajas y estables. Ver; Mochón, F.; Beker, A.; 1993: 417.

³¹ Ramos (1989:122) entiende que; "En teoría, el mero anuncio de la desaceleración de la tasa de inflación sería suficiente para asegurar que las variables restantes se ajusten instantáneamente y de esta forma concertar su comportamiento con la política monetaria, fiscal programada, y la meta inflacionaria proyectada. En la práctica, sin embargo, las expectativas inflacionarias no se ajustan de inmediato; por una sencilla razón: el público por lo general es muy escéptico".

toman hasta 1978, cuando se abandona el control administrativo de la oferta monetaria³² (debido a los efectos producidos por el aumento de las reservas) y comienza a utilizarse la herramienta de fijación anticipada del tipo de cambio³³ (conocida como 'tablita') como estrategia para evitar la sobrevaluación del tipo de cambio y una posible recesión, además de influir sobre los precios de la economía. Esto limitó el aumento de los precios de los productos nacionales con respecto a su igual importado; provocando, sin embargo, un encarecimiento de las exportaciones con respecto a las importaciones. Y demostró que el gran beneficiado fuera el sector financiero, dado que se estimularon, de este modo, el ingreso de capitales y las prestaciones desde el exterior, debido a una tendencia al alza de la tasa de interés. En materia de política monetaria pasa a ligarse el control de la oferta monetaria a la cantidad de dinero circulante (considerando reservas internacionales).

La política cambiaria establecida en agosto de 1978, comienza a tambalear con el quiebre del modelo cambiario argentino en 1981, generando para Uruguay atraso cambiario, déficit comercial, desaceleramiento en el ingreso de capitales (de la cual el país era a esa altura dependiente) e iniciando una crisis a nivel del sistema financiero. Esto, desembocó en el abandono del sistema cambiario, dando paso a la flotación libre del peso en noviembre de 1982 (Ramos, 1989: 45).

En suma, la orientación de hacia donde debía conducirse la política cambiaria y monetaria fue definida en el II PND donde ya se planteaba la necesidad de reestructurar la política cambiaria a través de un 'tipo de cambio realista', en un marco que resaltaba la importancia de las políticas de corto plazo y el correcto uso de los instrumentos cambiario y monetario, sin embargo, en los Conclaves sucesivos se evidenció un nivel más alto de precisión y dirección de la política, que fue orientándose cada vez más hacia los postulados liberales.

La política de liberalización de Precios

Para el modelo neoliberal la política de liberalización de precios es una variable relevante en el proceso de estabilización, ajuste y apertura. La creación de la COPRIN³⁴ (Comisión de Productividad, Precios e Ingresos) por la ley 13.720 de 1968 marcó sin duda desde entonces, la orientación de la política en cuanto al control administrativo de los precios. Sin embargo, la

³² De este modo pasan a ocupar un papel relevante la política crediticia y fiscal. El abandono del control sobre la oferta monetaria puso fin también a las operaciones de mercado abierto y a la política de encajes legales de los bancos y en el plano crediticio la supresión de créditos selectivos y propicios a las exportaciones. Por un estudio acabado a éste propósito, Ver; Macadar, 1982:150 y ss.

³³ Como afirma Ramos (1989: 43); "Ello implicó pasar de una política indiscriminada -casi a cualquier costo- de promoción de exportaciones, a otra que privilegiaba el avance hacia la estabilidad de precios, mediante devaluaciones nominales anunciadas con seis meses de anticipación a un ritmo descendente. Se esperaba [de este modo] limitar el alza de los precios internos al ritmo de devaluación, más inflación internacional".

³⁴ La Comisión estaba conformada por: cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, y dos miembros del sector empresarial y del sector laboral (Art. 2. Ley N° 13.720)

asunción del régimen autoritario y del nuevo equipo económico, no significó su disolución, sino que por el contrario y a diferencia de lo que supone la aplicación de un modelo estrictamente neoliberal, siguió operando hasta la creación de la DINACOPRIN (Dirección Nacional de Costos, Precios e Ingresos) en junio de 1978 por la Ley N° 14791, como unidad ejecutora dentro del Ministerio de Economía y Finanzas, y asumiendo como cometidos seguir pero con excepciones³⁵ la línea marcada por la Comisión.

Sin duda, la no supresión de COPRIN, y su relativo reforzamiento a través de la creación de una Dirección de contralor, demuestra las condiciones sobre las que se instrumentó la liberalización.

La estrategia de liberalización de precios fue delineada en el II PND, mediante la liberalización gradual a través de una flexibilización progresiva aunque no total de los precios e ingresos. Es claro, como el régimen autoritario no se apartó de este lineamiento, dado que hasta 1978 se había avanzado lentamente en la liberalización, en donde cerca del 40% de los precios de la canasta de bienes seguían administrativamente controlados. Este fue el caso de los precios internos de las materias primas, los salarios, las tarifas públicas, los alquileres y el tipo de cambio. Sin embargo, una de las políticas más significativas y que dejó en descubierto la veta liberal, fue la liberalización del precio de la carne en agosto de 1978 dado que había sido un sector que el Estado tradicionalmente había mantenido controlado. (Notaro, 1984: 55; Ramos, 1989:41).

A diferencia de las políticas anteriores en donde la liberalización y las reformas se hicieron rápidamente, para este caso es relevante destacar como la incorporación de las ideas fuertemente liberalizadoras no se manifiestan hasta el Cónclave de Solís en 1977 (ver anexo II.2) donde se plantea por primera vez permitir que el sistema de precios funcione libremente.

En suma, la política de liberalización sin bien avanzó lo hizo lentamente, la no disolución de COPRIN, hecho que hubiera sido relativamente esperado desde el punto de vista liberal, no se efectúa, condicionando en definitiva la forma que asumió de la liberalización.

La política de liberalización Comercial

La estrategia comercial instaurada como respuesta a la Gran Depresión de los años treinta sobre el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), implicó la adopción del modelo de desarrollo 'hacia adentro', que supuso fuertes controles cuantitativos y arancelarios sobre las importaciones, contralor del sector externo y el establecimiento de un sistema de tipo de

³⁵ El Art. 2 de la Ley N° 14791, expresa que: "Se exceptúan: a) Las operaciones sobre inmuebles; b) Las exportaciones; c) Las transacciones sobre valores cotizados en la Bolsa; d) Las ventas en remates o subastas respecto de bienes cuya venta o cotización fuese habitual por ese sistema; e) Las ofertas en caso de llamados de precios o procedimientos de licitación pública tendientes a la compra de bienes o a la contratación de servicios. Quedará también fuera del marco de la presente ley, la regulación de los precios de los productos del agro y de la pesca en su comercialización en estado natural, la que podrá realizarse por las autoridades u organismos públicos competentes".

cambios múltiples³⁶ que transferían hacia los sectores industriales las divisas generadas por el sector agroexportador. En definitiva, fue un desarrollo sustentado, en base a las ganancias del sector ganadero a través del control fiscal y la distribución de divisas para el desarrollo del mercado interno. Este modelo que fue funcional para lograr la recuperación necesaria de los efectos que había provocado en la economía nacional la crisis internacional, evidenció sin embargo su fin cuando en un contexto internacional diferente al de los años treinta, la protección 'desmedida' se enfrentó ante la incapacidad de seguir reproduciéndose.

La crítica neoliberal en este contexto, se orientaba a resaltar los costos y la inmovilidad que había provocado el modelo, y estaba orientada como expresa Ramos (1989:133) a “[...] utilizar la economía internacional para estimular una mayor eficiencia y competitividad internas por medio de una estrategia de desarrollo basada en la ventaja comparada, la especialización y las economías de escala”, llevada adelante a través de la reducción arancelaria, la eliminación de barreras y el incremento del tipo de cambio a través de prácticas devaluatorias.

El 'ensayo neoliberal' en Uruguay asumió una estrategia liberalizadora que se instauró en dos etapas bien diferenciadas. La primera etapa iniciada en 1974, se orientó hacia establecer un tipo de cambio alto y a incentivar las exportaciones, especialmente las no tradicionales. Al final de esta primer etapa en 1978, las exportaciones no tradicionales representaban el 50% del total de las exportaciones, elevando de un 7 a un 10% el peso de las exportaciones en el PBI (Ramos, 1989:141). La segunda etapa, fue la muestra clara de la adopción del enfoque monetario de la balanza de pagos. La estrategia se orientó decididamente a reducir los aranceles a las importaciones y a usar el tipo de cambio, a través de la reducción del tipo de cambio real efectivo para resolver el alza inflacionaria. De este modo, y a través de la apertura financiera que posibilitaba el movimiento de capitales, se pretendía establecer un equilibrio en la balanza de pagos, la cual no había sido atendida en la primer etapa.

De acuerdo a lo que plantea el modelo, como explicité en el apartado I.1 de este capítulo, las reformas deben procesarse juntas. Sin embargo, los impulsores del modelo en el caso uruguayo, no lograron instaurar la liberalización comercial junto al programa de liberalización de precios el que por otra parte, como vimos en el apartado anterior, también evidenció particularidades, esto produjo en esta segunda etapa un fuerte atraso cambiario³⁷ y un aumento de los precios en el mercado interno (Ramos; 1989: 142), lo que provocó un incremento desmedido de las importaciones, alentado en parte por la reducción de las cuotas y posibilitado mayormente por la liberalización del sector financiero, esto indujo por ende, a la pérdida de competitividad de los productos nacionales frente a su igual importado. Otra desviación al modelo fue que la

³⁶ Bértola (1991:200) entiende que; “El sistema de tipo de cambio múltiple se transformó en la principal herramienta de la política proteccionista. Sus objetivos principales fueron la transformación de la estructura productiva con el fin de contrarrestar las tendencias al déficit de la balanza de pagos y el de subsidiar la producción de bienes de consumo básico. Por otra parte la política proteccionista continuó siendo un importante componente de la política fiscal” .

³⁷ Es cuando la variación de los precios internos es mayor a la suma de la devaluación y la inflación internacional.

reducción arancelaria, a diferencia de por ejemplo el caso chileno no logró efectuarse (Ramos; 1989:157) y en donde siguió operando el 'sistema proteccionista' a través de la utilización de instrumentos de apoyo selectivo al sector exportador³⁸, como ser créditos preferenciales, subsidios, entrega anticipada de divisas y franquicias tributarias. En suma, desde 1978 hasta el quiebre del sistema cambiario en 1982, la experiencia había avanzando solamente en la eliminación de la mayoría de las cuotas a las importaciones; en cuanto a las exportaciones tradicionales se registró una reducción de subsidios y la eliminación de la entrega anticipada de divisas. Esto se conjugó sin embargo, con la entrega de incentivos de promoción selectiva a las exportaciones no tradicionales³⁹.

En definitiva, esta política demostró claramente las desviaciones con respecto al modelo neoliberal, lo que puede constatare a través de una revisión de la orientación de las políticas en los Cónclaves (ver anexo II.2), en donde las políticas liberalizadoras se conjugaban fácilmente con elementos proteccionistas.

La política de Control del Gasto Público

El supuesto de 'la vuelta al mercado' como regulador de la dinámica económica, implica conjuntamente, según el modelo teórico, un nuevo redimensionamiento del Estado como asignador de recursos y prestador de servicios, que implica en la práctica, la reducción de la participación del sector público en el PBI.

Como explicité más arriba, una de las metas de todo programa neoliberal es la reducción de la oferta monetaria, en este sentido el control del gasto público se convierte en pieza fundamental, dada la recurrente estrategia de los gobiernos a solucionar los déficit a través créditos otorgados por la autoridad monetaria. En definitiva, el equilibrio de las cuentas fiscales se vuelve un requisito *sine qua non* para alcanzar una estabilidad real de precios y salarios. Para lograr ese cometido, los gobiernos pueden transitar por dos vías no excluyentes, la primera aumentar las cargas tributarias (impuestos) y la segunda reducir los gastos del gobierno a través de una reducción de los gastos corrientes o de una disminución de la inversión pública. Como explica Foxley (1982) la adopción de unos u otros instrumentos dependerá en buena medida, de las metas

³⁸ Macadar [FCEA, (1986: 359)] afirma en cuanto a la industria exportadora durante los años 1974 - 1978 que: "[...] basó su expansión en la obtención de un amplio y variado conjunto de estímulos y beneficios económicos, los que lograron gestar condiciones de rentabilidad desconocidas para la economía uruguaya de aquel entonces. Se utilizaron variados instrumentos: controles de precios, tasas negativas de interés, controles de salarios, exoneraciones fiscales, otorgamientos de subsidios (reintegros). Todos estos instrumentos fueron articulados en un contexto donde paradójicamente la conducción económica decía perseguir la liberalización de la economía, tendiendo a un abandono de la intervención del Estado. Sin embargo, asistimos en ese período a una intensa intervención estatal, orientada sobre todo a generar condiciones de rentabilidad en esas actividades de exportación".

³⁹ Las exportaciones no tradicionales pasan de ocupar el 25% en el período 1968 - 1973 a registrar el 70% del total en 1979. Macadar, 1982.

establecidas para el corto plazo, pero estará fuertemente condicionada por la estrategia de largo plazo que asuma el Estado.

Los resultados demostraron en esta política, que el gasto público tanto corriente como de inversión no se reduce (Macadar, 1982:165. Ver además anexo I.2) registrando en 1980 con un desaceleramiento del crecimiento del PBI, un aumento de un 18% por encima del promedio establecido entre los años 1973 y 1974. Sin embargo se modificó la relación entre inversión y gastos corrientes en el gasto total, asumiendo aquella un peso relativo mayor que en períodos anteriores, y pasando de un 2% en 1973 a un 7% entre 1978 y 1980 como proporción del PBI. En cuanto a los gastos corrientes, se evidenció un proceso de caída de los ingresos de los funcionarios públicos⁴⁰, que se arrastraba desde fines de los sesenta, no obstante el número de funcionarios aumentó fuertemente hasta 1975 y durante 1980 (ver anexo II.4).

En materia de ingresos vía impuestos, hubo un traslado hacia el consumo⁴¹ (gasto e ingresos) de los gravámenes que pagaba el comercio exterior, los que decrecieron hasta 1978 para incrementarse por los desequilibrios externos en 1979 y 1980, junto a un aumento de los 'ingresos por recargos' de las importaciones. En suma, si bien el gasto total no se redujo, el aumento de la inversión y consiguientemente del Producto contuvieron el aumento de la presión fiscal. En definitiva, no se reduce el peso del Estado como agente en el mercado (Notaro, 1984: 68). Como afirma Darriulat (FCEA;1986:100) “[...] todos los intentos de emprendimientos en materia de desarrollo en nuestro país, habían mantenido un nivel acentuado de protección al mercado interno o a las actividades relacionadas con él. Este tipo de medidas asignaba un papel muy significativo al Estado. A pesar de que la prédica pudo ser de corte aperturista y liberal, el Estado siempre jugó un rol preponderante. [...] mientras a nivel de discurso se hablaba de la reducción del rol del Estado, en la práctica no se abandonó casi ninguno de los sectores en los cuales interviene como productor. [...] la inversión pública cumplió uno de los papeles más dinamizadores de la demanda interna, llegando a constituir el 50% de la inversión total en 1978⁴²”.

⁴⁰ Es interesante destacar sin embargo el incremento de los salarios nominales del sector público en 1976 y 1980, los que sobrepasaron ampliamente los mínimos decretados. Ver (Macadar 1982: 169)

⁴¹ Los que se ven desacelerados en 1980, cuando 'dejan de tener significación' los impuestos a la renta de las personas físicas, pasando a ocupar ese lugar los impuestos a la renta de las empresas. Ver; Macadar, 1982: 172)

⁴² Como afirma Steneri ([FCEA]1986: 204); “Los gastos de inversión a partir de 1975 del Gobierno Central aumentaron a niveles que en el período 1978 – 81, superaron muy holgadamente el promedio registrado en los diez años anteriores. Esta considerable expansión constituyó uno de los factores que explican el aumento de la participación de los gastos del Gobierno Central en el producto interno bruto que tuvo lugar en la década de los setentas”.

II.2) Recapitulación

El comienzo y aplicación de políticas de 'estabilización y ajuste', estuvo caracterizado por la introducción de las primeras políticas liberalizadoras y de orden de las cuentas nacionales, que estuvieron orientadas en definitiva a una readecuación del país al nuevo contexto internacional y a eliminar la mediación política como forma de atenuar los efectos de los mercados internacionales (como ser los desequilibrios durante los setenta y los procesos de reestructuración de las economías europeas) sobre el mercado interno.

En este sentido las políticas estuvieron orientadas hacia la liberalización del sector financiero, a través de la liberalización de los flujos de capitales desde y hacia el exterior y de los depósitos en moneda extranjera, lo que junto la liberalización de la comercialización de bienes y la liberalización cambiaria favorecieron y explicaron el ingreso masivo de capitales hasta 1979.

No obstante el Estado siguió manejando el gasto público, interviniendo en la fijación del tipo de cambio y de los salarios, participando de acuerdos comerciales como por ejemplo el CAUCE y el PEC y llevando adelante a través de la intermediación financiera, obras públicas de infraestructura (energía, represas, carreteras, transporte y comunicaciones) asumiendo un rol relevante en los procesos de inversión económica, renunciando a la estrategia no intervencionista y siendo en muchos casos el impulsor del sector privado, como por ejemplo en el sector de la construcción a partir de 1979.

El fin del período demostró que si bien el 'estrangulamiento externo' pudo en buena medida ser superado, los hechos acontecidos tras la crisis de 1982, pusieron de manifiesto la gran dependencia que seguía teniendo el país de la economía internacional, que el ingreso de capitales no se había volcado a generar reformas del sistema productivo ni a financiar 'procesos internos de acumulación, sino que se terminó orientando a establecer instrumentos que favorecieran la movilidad de capitales y provocaran reacciones de desahorro económico. Macadar (1982: 266) ha sostenido que el “ [...] reajuste fue escasamente implementado, y por lo tanto, el proceso que tiene lugar entre 1974 - 1980 no ha sido una respuesta válida al desajuste básico que caracteriza a la economía uruguaya”, explicado por el acomodamiento del país ante la cambiante situación internacional; aunque creó que ésta no fue la única variable explicativa. Como expresé al comienzo, el relacionamiento conflictivo entre técnicos y militares en el gobierno 'condicionó' en buena medida, el tipo y la forma de las políticas. Esto queda demostrado sin ninguna duda, como en los años ochenta, tras trece años de 'aplicación' de un 'modelo de ajuste', no se demostraban señales claras de una estructura productiva en donde la 'asignación de recursos' se rigiera por el principio de 'las ventajas comparativas' como se consagraba en el Plan⁴³.

⁴³ Se orientaba por ende a “[...] un acondicionamiento de la estructura productiva orientado por una modificación de las rentabilidades relativas de las diferentes actividades económicas, fuertemente asociadas al accionar estatal”. Ver; Macadar, 1982: 257.

Como ha expresado Notaro (1984:53) la política económica del período, no puede caracterizarse como liberal aunque se intenten desarrollar aisladamente y en forma contradictoria políticas liberalizadoras. En este sentido el autor identifica tres períodos bien diferenciados: el que se inaugura en 1974 y llega hasta 1978, y se caracteriza por un 'intervencionismo reestructurador'⁴⁴; desde 1978 a 1981 se experimenta un 'liberalismo estabilizador' que retoma matrices 'intervencionistas' a partir de 1982. En definitiva el autor entiende que:

“De acuerdo al manejo de los instrumentos y a la relación entre el Estado y los actores privados que implica, la política no es liberal. En el caso uruguayo, en este período, en que se parte de una política intervencionista preexistente, una política liberal, debería manejar una instrumentación dirigida a dismantelar lo preexistente y perfeccionar la acción de los mercados. La implementación en cambio incluye múltiples formas de intervención que desde un punto de vista liberal, no pueden dejar de considerarse 'distorsionantes' ”(Notaro, 1984:53).

En suma, este capítulo persiguió dos objetivos: en primer lugar establecer los postulados teóricos del modelo liberal (Foxley,1982; Ramos, 1989); y en segundo lugar, mostrar la forma de adopción e incorporación de las políticas liberales en Uruguay (Macadar, 1982; Notaro,1984; Ramos, 1989). Como se pudo ver, la incorporación de los lineamientos liberales en Uruguay, más allá de política puntuales, no fue un proceso rápido ni sencillo, sino que se estableció como un proceso complejo y gradual. Si bien el PND incorporaba líneas liberalizadoras, en su conjunto no fue una propuesta ajustada decididamente al modelo teórico. En definitiva, la visualización de la necesidad de políticas liberales de pronta aplicación fue producto de giro de algunos técnicos hacia el neoliberalismo, el que se hizo más fuerte con el ascenso al ejercicio del gobierno del régimen autoritario. Sin embargo el resultado de las políticas no demuestra claramente la aplicación del modelo, el que presentó como afirman Macadar (1982: 266) y Notaro (1984: 50 y ss) contradicciones entre la práctica y la teoría en definitiva, desviaciones en cuanto a las pretensiones infundidas por el modelo. Ambos autores realizan un estudio desde el punto de vista económico, e interpretan por ende la práctica económica, es decir, hacia donde se orientaba y lo que efectivamente se concretó. El objetivo aquí es develar porque fue ese el curso de las políticas. Como explicité más arriba el relacionamiento conflictivo entre los actores de gobierno en el PMP fue decisivo. Este será precisamente el objeto del siguiente capítulo.

⁴⁴ Notaro (1984: 25) entiende que; “Por el manejo de los instrumentos es intervencionista, ya que predominan los controles y se extienden por nuevos campos que no cubrían a los años anteriores (exportaciones no tradicionales, recursos naturales, industria manufacturera, inversión extranjera) [...] es reestructuradora, en un primer nivel de los precios relativos y a través de estos de los niveles de rentabilidad ”.

Capítulo Tercero

Saber y Deber en Conflicto

I) Las políticas y el conflicto entre Técnicos y Militares

La primer parte de este capítulo tendrá por objetivo explicar las políticas descritas en el capítulo anterior, en donde las políticas que en definitiva se aplican, son el resultado de un complejo proceso de elaboración signado por el conflicto entre técnicos y militares. Las cinco políticas desarrolla, si bien son la base de todo programa liberal como queda demostrado a través de los lineamientos del Consenso de Washington, en el caso uruguayo existieron desviaciones con respecto a las recomendaciones que establecía el modelo. De las cinco áreas de políticas (ver cuadro) sólo la financiera y la cambiario – monetaria lograron avanzar de acuerdo al modelo, siendo por ende el único espacio en donde los técnicos neoliberales lograron realizar una liberalización rápida y exitosa de acuerdo a lo que prescribía la teoría. La política de liberalización de precios si bien logra avanzar, no se condujo estrictamente de acuerdo a lo que indicaba el modelo, sino que por el contrario se desarrollo una liberalización gradual de los precios, que consagró para los técnicos y a diferencia de las políticas anteriores un éxito relativo con referencia al modelo. La política de liberalización comercial, evidenció claramente desvíos en cuanto a la forma que establece el modelo que debe procesarse la liberalización. Ésta es una política que se puede entender como de desarrollo condicionado y que determinó para los técnicos neoliberales un fracaso relativo de acuerdo a la ideas liberales. Por último, el control del gasto público, área angular de todo programa liberal de 'estabilización y ajuste' no consiguió alcanzar la meta liberal. En suma, la forma en que se procesaron las políticas deja en evidencia, que el resultado de las políticas es producto de un complejo proceso de elaboración, y en donde la acción de los militares, el otro actor de gobierno, es clave para poder entenderlas.

Resultado final de las Políticas

		Pol. Fin. / Cam. / Mon.	Política de Precios	Política Comercial	Pol. Control del Gasto Público
<u>Acción</u> <u>de los</u> <u>Militares</u>	CN	No Intervención	Rápida Éxito		
	CB	Timing		Gradual Éxito Relativo	
	CM	Veto Parcial		Condicionada Fracaso Relativo	
	CA	Veto Total			Nula Fracaso

CN (control nulo); CB (bajo); CM (medio); CA (alto).

I.1) La liberalización Financiera, la política Cambiaria y Monetaria

El espacio de los Técnicos

El transcurso de estas políticas dejó en evidencia el espacio que conquistaron los técnicos neoliberales en el régimen autoritario; dos áreas en donde los técnicos pudieron concretar sus objetivos y actuar libremente, sin intervención directa de los militares. Sin embargo, es relevante destacar que se requería, para éstas al igual que para el resto de las políticas la aprobación de la Junta de Oficiales Generales^{*45} a través de la cual los militares ejercían cierta vigilancia.

En lo que respecta directamente a estas políticas, los militares tuvieron una muy baja participación. Si bien ocuparon la Vicepresidencia del Banco Central, la ingerencia fue prácticamente insignificante. Un técnico del Banco en una entrevista personal expresaba precisamente en este punto:

“ No tuvieron mucha ingerencia dentro del Banco. Si bien integraban el directorio siempre el presidente fue un técnico. Creo que fue por las características propias del Banco, pero siempre procuraron poner militares que fueran egresados de la Universidad y varios de ellos fueron contadores. [Además] Gil Díaz era muy independiente con respecto a los militares y como que lo dejaron hacer, no hubo demasiada intervención de los militares, al contrario que en el Banco de la República, sobre todo por las características del Banco de la República, tuvieron mucha acción. [...] Gil tenía una gran personalidad y negociaba siempre. Es decir que los militares no tuvieron gran ingerencia en cuanto a las políticas. Creo que la clave fue la personalidad de Gil. [...] fue muy ejecutivo [...] tomaba la mayoría de las decisiones el mismo, después se aprobaban por directorio pero ya eran cosa juzgada, el tuvo mucha libertad”. (Entrevista personal del autor, 9/10/01).

En cuanto a los grupos, se puede inferir y es plausible, dado que no existe evidencia clara que demuestre que ejercieron presión sobre los militares en éstas áreas, que los grupos no intervinieron directa y activamente sobre estas políticas. En definitiva, el accionar de los técnicos transcurrió sin obstáculos, a esto se le agrega que en cuanto a la autonomía del Estado, en éstas políticas, los técnicos se vieron favorecidos por la propia estructura autónoma del Banco Central que contribuyó, de acuerdo a sus objetivos, a la consecución de las políticas. En definitiva, los técnicos en éstas políticas se vieron beneficiados por dos factores: el primero, el bajo control ejercido por los militares, el que pude explicarse por la alta complejidad de las políticas y por la

* Deseo aclarar que por compromisos asumidos en las entrevistas personales, se reservan las identidades de los reconocidos actores del gobierno de la economía de la época, que fueron consultados con motivo de esta investigación.

⁴⁵ Un técnico del gobierno afirmaba que; “Había una especie de senado muy opositor a todo lo liberal que era la Junta de Oficiales Generales donde en definitiva, se requería la ultima aprobación. [En] el ámbito del Banco Central [...] yo tuve mucha libertad para hacer la apertura del mercado financiero, los bancos, las tasas de intereses, una reforma financiera, a mi me dejaron las manos totalmente libres, pero la última negociación se hacia con esa Junta de Oficiales Generales. (Entrevista personal del autor, 28/06/01).

distancia con que las percibían; y el segundo, la capitalización de la estructura del Banco Central como articulador de la política económica lo que les permitió tener una alta participación. Como ellos mismos expresan:

“ Los técnicos tuvieron mucha participación en la dictadura en [cuanto a] la política monetaria del país. En ese momento la política económica se hizo muy en acuerdo con el Ministerio, fue un tema de entendimiento, como una especie de equipo. Nos reuníamos con la Junta de Oficiales y nunca pusieron grandes trabas ”. (Entrevista personal del autor, 9/10/01).

En suma, el acuerdo de que la política financiera, cambiaria y monetaria debía tener un golpe de timón, se había delineado desde el Plan a través de la reestructuración de la política cambiaria y el establecimiento de fluidez en el sistema financiero. El quiebre institucional sin embargo, posibilitó rápidamente el ascenso de las ideas liberales, como efectivización concreta en políticas. Los sucesivos cónclaves demostraron y puede corroborarse si se realiza un seguimiento de las propuestas de políticas, como fueron radicalizándose cada vez más (Ver anexo II.2). Ello sin duda, fue el reflejo del peso considerable que fue adquiriendo el equipo económico en estas políticas dentro de la estructura colegiada del gobierno militar. En estas políticas puede afirmarse que los técnicos pudieron llevar adelante las reformas y 'convencer' a los militares de su importancia y necesidad como pieza clave en el proceso de 'estabilización y ajuste'.

I.2) La política de Precios

El control del *Timing*

A diferencia de las políticas anteriores, la política de liberalización de precios no transcurrió por los mismos carriles. De hecho, la política de liberalización rápida y total de los precios, no era algo planteado claramente en el Plan. Es decir, el Plan no proponía de ningún modo la liberalización total de los precios de la economía, seguía por ejemplo defendiendo el control de los precios de los productos agrícolas y planteaba sí, la 'flexibilización progresiva' de la administración de los precios. Sin embargo la asunción efectiva en el gobierno, llevó a algunos técnicos a entender y de acuerdo con el libreto liberal, que eran necesarias en esta materia, medidas de 'choque' y no gradualistas. Es decir, que desde la redacción en democracia del Plan hasta la consolidación del equipo económico liberal en 1976, se había experimentado por parte de algunos técnicos un marcado giro hacia las políticas liberales más activas, lo que provocó a nivel del gobierno confrontaciones con los militares. Es decir, a diferencia de las políticas anteriores, cuando se planteó la liberalización de los precios y la eliminación del órgano regulador (COPRIN) los militares se opusieron. Más precisamente se opusieron a la liberalización rápida y total. Como expresa en una entrevista personal un técnico del gobierno de la economía de la época, “[...] un control de precios puede servir seis meses, pero no tres o cuatro años. En la liberalización [se logró] parte de lo que [se] quería. [El objetivo] era no hacerlo gradualista sino que hacerlo a la chilena [...] y abrirse a todo el mundo, no se pudo hacer eso y tuvo que ser una cosa gradual ”.

La conducción de la liberalización de esta política, estuvo signada por la confrontación con los militares de gobierno, la que se reflejó a través del control del *timing*, es decir, los militares controlaron el ritmo de la política, imprimiendo el gradualismo como forma de la liberalización. A diferencia de las políticas anteriores, la preeminencia con que contaron los técnicos en las políticas, se vio amenazada cuando emergió el conflicto con los militares, quienes no concebían y eran reacios a la liberalización cuando la percibían más cerca de los destinatarios finales sobre los que recaían las políticas. En este sentido, el argumento militar era, *“El estado no puede favorecer a un sector determinado si no es a expensas del otro, y ese 'otro', inevitablemente, o es el productor, o es el consumidor. Cualquier medida que se adopte para resolver un problema sectorial, puede comprometer la credibilidad de toda la política o sentar un precedente peligroso en lo que se refiere a la actuación de los grupos de presión”*⁴⁶.

Además, esta política reflejó primero, y a diferencia de las anteriores, la intervención en la esfera militar de aquellos grupos de presión a los que directamente afectaba la liberalización, como forma de desalentar la reforma. Si bien esta es una afirmación demasiado arriesgada, puedo afirmar que existieron presiones de grandes grupos monopólicos para dilatar la liberación. En un lenguaje muy directo, un técnico del gobierno en una entrevista personal (18/10/01) expresaba: *“[...] si alguno era amigo de un general, había que parar todo”*. Y segundo, la baja capacidad del Estado para, por un lado, limitar las presiones de los grupos y por el otro, la incapacidad para impulsar la reforma. A diferencia de las políticas precedentes, en donde la estructura del Banco Central permitió a los técnicos neoliberales la introducción de las políticas, en este caso se puede asegurar que primó la política sobre la administración y el Estado. Es decir, los técnicos no tuvieron estructuras por donde introducir la reforma, dirimiendo el conflicto en negociaciones directas con los militares y más específicamente con la compleja Junta de Oficiales.

En suma, la inclusión tardía de la liberalización total como objetivo claro en los Cónclaves [Solís, 1977. (Ver anexo II.2 pág. xv)] dejó en evidencia el escaso peso relativo que tenían los técnicos en esta materia. Si bien la política logra implementarse, el ritmo fue delineado por los militares, contrariamente a la idea que tenían los pocos técnicos neoliberales de cómo se debía actuar. Ello se conjugó con el accionar de los grupos y las debilidades del Estado que marcaron los términos de la negociación.

I.3) La política Comercial

La inclusión del *veto parcial*

El Plan se planteó en esta materia ser de 'carácter indicativo' para el sector privado. Visualizaba la necesidad de la apertura de la economía y proponía la eliminación progresiva de los

⁴⁶ 'Discurso del Tte. Gral.(R) Gregorio Álvarez al asumir la Presidencia'. Revista 'El Soldado'. Publicación mensual del Centro Militar. Setiembre N° 77, Año 7, Montevideo, 1981.

cupos a las importaciones en consonancia con la reacción del mercado cambiario y el nivel de reservas internacionales. En los Cónclaves sucesivos sin embargo, se fueron incluyendo progresivamente políticas cada vez más liberalizadoras (ver anexo II.2). Aunque conjugadas extraordinariamente con programas de desarrollo orientados a la promoción y el apoyo a la industria y a la exportación.

La política de liberalización comercial fue una de las políticas económicas más conflictivas, sobre todo en referencia al sector agropecuario. Como expresa un miembro técnico del gobierno en una entrevista (18/10/01): “[...] *liberalizar el sector agropecuario, me costo meses poderlos convencer, al general, al amigo del general, al general amigo de fulano. Quise liberalizar cueros y no pude. Había áreas que no se tocaban. Le tenían miedo a las consecuencias [de la liberalización] todo este tipo de cosas siempre significa pagar un costo, ellos pretendían que cada cosa no fuera a perjudicar, si yo dije que bajo los aranceles, obviamente que gente había que se iba a perjudicar*”⁴⁷, en este marco, los militares se vieron además, permeados al igual que en la política anterior, por los intereses de los grupos.

El freno se evidenció claramente al no poder establecerse el 'ensayo neoliberal' de acuerdo al modelo. Es decir, llevar adelante la reducción arancelaria conjuntamente con el programa estabilizador de 1974. En definitiva, no es hasta 1978 cuando comienza a destrabarse y con dificultades el sistema proteccionista.

En esta política los técnicos se enfrentaron claramente con los militares que decididamente no compartían una liberalización total del área comercial y seguían creyendo en la protección, lo que fue objeto de serias críticas por la prensa especializada de la época que afirmaba:

“[...] en todos los sectores del frente económico, menos en el financiero, donde el Ministro Arismendi y el Presidente Gil mantienen encendida la llama del mercado libre, el gobierno se aferra a las prácticas de siempre, al sólido dirigismo vernáculo, a la estrategia una y mil veces perdedora, causante a la vez de nuestra frustración económica y de nuestro deterioro político. La última vuelta de tuerca dirigista fue la imposición a fines de junio de una retracción retroactiva a las exportaciones de carne vacuna” (Revista Búsqueda, Editorial, julio N° 61, Montevideo, 1977)

Es decir, si bien existió confrontación con la Junta de Oficiales, el conflicto fue directamente con el BROU, que dirigió por militares y presidido por el Gral. Abdón Raimundez que “[...] *era opuesto a todo lo que era liberalizar*”⁴⁸ estableció un duro enfrentamiento con el

⁴⁷ En este sentido como expresa otro técnico del gobierno; “El tema era que había una gran simplificación, que el problema era la ineficiencia de la clase política uruguaya y que sustituyendo la clase política uruguaya se arreglaban todos los problemas. Cuando se encontraron frente a los problemas [y] que los problemas no eran tan fáciles y que darle a 'x' implicaba sacarle a 'y', se encontraron que las soluciones no eran tan fáciles, que las soluciones tenían costos, entonces para manejar esa cosa extraña necesitaban intermediarios y los técnicos de alguna manera eran los intermediarios, lo que pasa que el intermediario en este caso también llevaba su propio libro. (Entrevista del autor, 28/06/01).

⁴⁸ Entrevista personal, 18/10/01.

equipo económico. Como expresara el Ministro de Trabajo y Seguridad Social José Etcheverry Stirling:

El “[...] *General Raimúndez* [...] *was a constant opponent to Végh, he would say “A” and Raimúndez would answer “B” ... A quite strong presence of the State was maintained throughout the military government. This statist tendency was maintained and was not modify. Raimúndez understood the “Chicago boy” type of approach of Végh, he did not share it, and he did use his authority within the Army to oppose Végh.* (En cita de Castiglioni, 2001. Entrevista realizada por la autora).

En suma, la espacio de los técnicos se vio comprometido por dos actores, por un lado los militares que tanto desde la Junta de Oficiales como desde el BROU vetaron parcialmente proyectos de liberalización total (como la rebaja de aranceles al comienzo del período). Por el otro la intervención de los grandes Grupos, que a través de la intermediación militar lograron retrasar y hacer inconsistente o contradictoria la reforma de acuerdo al modelo teórico.

1.4) La política de control del Gasto Público

La adopción del *veto total*

Ésta fue una de las políticas más difíciles de instrumentar por parte de los técnicos neoliberales. Si bien es parte central de todo modelo neoliberal, el complejo Plan de desarrollo no establecía claramente la reducción del gasto. Los sucesivos Cónclaves si bien tendieron a su reorganización, prestaron sin embargo, gran atención a la inversión pública como movilizador de la economía. Es recién en el Cónclave de Solís de 1977 (1978: 75) cuando se manifiesta claramente “[...] reducir el gasto público corriente para aumentar recursos disponibles del sector privado. [Y] adecuar racionalmente el número de funcionarios públicos”. Sobre este tema el Ministro de Economía Valentín Arismendi expresaba, “*Yo entiendo que el Estado debe disminuir su tamaño. Tiene que comprender que, mientras no disminuya su tamaño, es uno de los factores que esta alejando el bienestar nacional*”⁴⁹.

Sin embargo, esto se contraponía a la idea que tenía los militares en cuanto a que:

“El Estado debe dirigir los sectores públicos vitales. En un país como éste, el Estado tiene que mantener los servicios públicos esenciales, como son los que tienen que ver con la energía y las comunicaciones. No hay capitales nacionales que puedan asumir financieramente esos sectores, por lo que en caso de privatizarlos, pasarían a empresas privadas extranjeras, y eso supone un riesgo muy serio, por que los capitales externos responden a los problemas externos. [...] el Estado puede administrar bien, ofrecer servicios competitivos y baratos, y cuidar más exigentemente el interés nacional”. (Brigadier Gral. (Av) Jorge A. Borad; Presidente de ANCAP. Semanario Opinar, 29 de octubre, pág. 11. Montevideo, 1981)

⁴⁹ Búsqueda, pág. 26. N° 97, Montevideo, 1980.

El conflicto fue decididamente con los militares y quedó claramente en evidencia la debilidad de los pocos técnicos neoliberales frente a la posición de los militares, lo que queda demostrado en parte a través de la tardía inclusión en los Cónclaves como política concreta. En definitiva, el gasto corriente y de inversión no logró reducirse (ver anexo I.2). La justificación militar en esta materia era:

“[...] cuando se cambiaba algo de lo que ellos asesoraban era [...] para contemplar la situación social que se vivía. [...] cuando había que atender la parte necesidades ya sea en salud, en vivienda, en los sueldos de la administración pública, de la actividad privada”
(Entrevista personal con un alto miembro militar del gobierno de la época; 5/06/01).

Sin duda ésta fue una política de difícil intervención por parte de los técnicos, primero porque no pudieron controlar todos los resortes del Estado para evitar el pasaje de proyectos que tendían por ejemplo al ingreso de funcionarios. El otro factor fue que en definitiva, los técnicos neoliberales netamente estuvieron concentrados en el MEF y en el BCU y en los otros Ministerios si bien había presencia técnica (ver anexo I.1) no hay evidencia que demuestre que estaban más cerca de las ideas de los técnicos neoliberales -en esta materia- que de los militares.

En suma, el control de los militares en esta política fue alto, y tuvieron todas las iniciativas en cuanto a la necesidad de la inversión pública como eje de desarrollo. En materia de asignación del gasto corriente el régimen autoritario y los militares no escaparon a la asignación clientelar y en definitiva populista de cargos públicos. Como expresa un técnico entrevistado, *“[...] ellos jugaron a los políticos [...] tenían su 'corazoncito' [y] asumieron el rol político definitivamente”*. Es elocuente en este sentido, el hecho de que en el trascendente año del Plebiscito Constitucional de 1980, se haya incrementado tanto el número como el salario de los funcionarios públicos (ver anexo II.4). En referencia a este hecho un técnico afirma que:

“Estoy seguro que si Arismendi tuviera que haber decidido los aumentos salariales sólo, seguramente el aumento hubiera sido mucho menor. El aumento de los salarios fue una medida absolutamente populista. Cuando yo proteste a mi se me dijo querían dar el veinte sacamos el doce”. (Entrevista personal, 28/06/01).

II) El complejo *Policy Making Process*

El conflicto entre los actores que he tratado de mostrar en el apartado anterior, demuestra claramente las particularidades con las que se desarrolló el modelo. Es decir, al pretender aplicar el modelo liberal, los técnicos se enfrentaron decididamente a una compleja estructura militar que no compartía en la práctica sus instrumentos liberalizadores. Como expresa Bensión (VV.AA,1984: 77) la causa del *“[...] 'fracaso del modelo', no fue la teoría inspiradora ni el modelo en sí [...] no fue la consecuencia de la aplicación estricta del modelo, sino de una forma particular de aplicación de ese modelo”*, lo que condujo por ende a la descoordinación en el tiempo de la aplicación de las políticas, que en teoría y de acuerdo al modelo, debían procesarse

juntas. Ese fue el caso de la liberalización gradual de los precios, la tardanza en la baja de aranceles y la incapacidad para reducir el gasto público. En definitiva, la estabilización y la apertura económica se llevan adelante en una primera etapa por las reformas enclavadas en el sistema cambiario y financiero y no por la introducción de cambios sobre la estructura productiva, es decir, en el plano de las políticas reales.

En este sentido, creo que el conflicto entre técnicos y militares determinó el resultado de las políticas y caracterizó al complejo *PMP* en Uruguay. En este contexto adquiere plena validez la categorización de Notaro (1984) sobre la política económica del período. Es decir, si bien es plausible desde el punto de vista económico la hipótesis del autor, en cuanto a que la aplicación de un modelo estrictamente liberal supone en la práctica políticas diferentes a las que fueron emprendidas por el régimen autoritario, en donde se evidenció claramente un discurso liberal y una práctica intervencionista; es dable reseñar y de acuerdo a lo que he tratado de demostrar en este trabajo, que la causa del intervencionismo está asociada directamente con el *PMP*, es decir, con las características propias que asumió el contexto en donde se elaboraron las políticas, y no como afirma el autor por una 'inconsistencia' entre la teoría y la práctica.

El resultado final de las políticas, sin duda estuvo determinado por la acción de los militares, único actor de gobierno proclive al 'intervencionismo' en el plano de las políticas económicas reales. En este punto es imprescindible develar porque los militares tendieron al 'intervencionismo', para ello propongo dos hipótesis, La primera -y creo fundamental- la creencia por parte de los militares que el Estado debía seguir dirigiendo y articulado la política económica, siendo juez y parte del proceso. La segunda -y creo que no determinante- es que actuaron influenciados por los intereses de los Grandes grupos de Presión, que se veían afectados directamente por las políticas liberalizadoras. Ésta hipótesis si bien es válida, dado que existió el *lobby* de los Grupos en esferas militares, es claro también destacar, que existía previamente una ideología clara en los militares de cuales eran las áreas, que ha entender de ellos, debían ser impulsadas.

II.1) La Fortaleza relativa de los Técnicos

La fortaleza de los técnicos no puede ser explicada solo por el hecho de ascender al gobierno, es decir, asumir el control de algunas áreas de gobierno no determina necesariamente tener el control total de las decisiones. Como expresé en el capítulo primero, el grado de fortaleza de los técnicos se define a través de tres dimensiones claramente diferenciadas.

Como he tratado de demostrar en las páginas precedentes, las políticas que en definitiva se instrumentaron fueron el producto de un complejo proceso de elaboración. En este contexto, los técnicos neoliberales uruguayos, y a diferencia de los '*Chicago Boys*', se enfrentaron en el gobierno con dos obstáculos, el primero, relacionado con su propia constitución y que en

definitiva condicionó su accionar más allá de los frenos externos; y el segundo, el conflicto con los militares en el gobierno en cuanto a las políticas netamente liberales.

En Uruguay los técnicos netamente neoliberales no lograron conformar una masa crítica importante en el gobierno. Es decir, la diferencia con Chile, fue que no pudieron permear toda la Administración, lo que en definitiva fue un impedimento claro, y más allá de los frenos que impusieron los militares, para poder llevar adelante la liberalización. Como afirma un técnico de la época:

“Las transformaciones más profundas a nivel de mercado nunca se hicieron, [...] el punto de vista que tengo es, no es que haya sido tanto por culpa de los militares, creo que una de las limitaciones que tuvimos fue en términos de gente preparada, es decir cuando los Chicago Boys toman el comando de la cosa en Chile había por lo menos doscientos Chicago Boys, cuando acá tomamos de alguna manera el comando de la cosa nosotros éramos siete u ocho personas, eso no nos daba crítica para bajar a todos los niveles, esa es una limitación que no tiene nada que ver con los militares.[...] No teníamos la masa crítica suficiente para permear la administración pública y tomar las decisiones microeconómicas ” (Entrevista personal, 28/06/01).

En el plano formativo, los liberales uruguayos al comienzo del período no tenían el mismo nivel académico de los *Chicago Boys*, siendo la única excepción Vegh Villegas que había accedido a un posgrado en Harvard. En sí, era una aprehensión indirecta de la necesidad e importancia de los postulados liberales. Es interesante la reflexión que realiza un técnico del gobierno en una entrevista personal:

“La diferencia con Chile, en cuanto a los técnicos fue la formación y la edad. Era toda gente joven y altamente preparada en el exterior. La dictadura chilena pudo armar un staff de gerentes, de ministros muy preparados, que tecnificaron mucho el país y avanzaron mucho en la política económica. En Uruguay la diferencia fue la cantidad de técnicos, acá no había ningún posgraduado en el exterior, no en Chicago en ningún lado [y] fue Gil quien empezó a mandar gente [...] ”. (9/10/01)

La otra gran diferencia fue en cuanto al tipo de cargos que ocuparon en la organización estatal, si bien fueron altos no lograron establecerse en toda la Administración (Papadópulos, 2001). Aunque la presencia técnica era alta (ver anexo I.1) los técnicos netamente liberales se encontraban concentrados en el MEF, el BCU y la OPP. El resultado y la forma de aplicación de las políticas liberales en Uruguay, dejó en descubierto que los técnicos no lograron controlar totalmente las instituciones del Estado, lo que dificultó la permeabilidad de las ideas a lo largo de la administración. El caso más elocuente fue el hecho de no poder acceder a una institución clave en política comercial y crediticia como es el Banco República (ver anexo II.1). En definitiva, los pocos técnicos neoliberales no lograron 'convencer' ni a los militares ni a la burocracia de la viabilidad y la necesidad de las políticas liberalizadoras. “[...] yo había mandado a estudiar [a Columbia] y el Banco [Central] después que yo me fui no pudo retener a ninguno, porque ido yo se volvió a desconfiar de la gente que viene de afuera, desconfiar de sus ideas desconfiar de su

técnica. La desconfianza de la burocracia uruguaya era un problema de falta de preparación. En este sentido la burocracia y los militares son dos expresiones de la clase media, su desconfianza del riesgo y su total rechazo del éxito". (Entrevista personal, 28/06/01)

Sin embargo, y pese a las características propias de los técnicos neoliberales, y como expresé en la primer parte de este capítulo, existieron áreas de políticas que fueron decididamente el 'espacio de los técnicos'. La clave estuvo en que se conjugaron dos factores relevantes. El primero que no hubo intervención militar directa; y segundo que capitalizaron muy bien la estructura autónoma del Banco Central. En cambio las dificultades se visualizaron en el resto de las políticas, en donde la presencia militar fue importante y los técnicos no lograron 'persuadir' a la burocracia tradicional uruguaya de la necesidad de cambios.

En definitiva, los técnicos lograron sin dificultades concretar las políticas cambiario - monetaria y financiera. En el resto de las políticas, los diferentes conflictos experimentados, dejaron en descubierto que la clave para obtener la 'aprobación' de los militares, era la negociación. Es decir, los logros fueron obtenidos en negociaciones con los militares y más específicamente con la Junta de Oficiales Generales. Esto demuestra que si bien la fortaleza de los técnicos era relativa, experimentaron una gran capacidad negociadora, si se tiene en cuenta los espacios que ocuparon y las políticas que lograron imponer.

II.2) La Ideología de los Militares

El estudio de las instituciones militares ha sido tradicionalmente objeto de debate teórico. Los trabajos se han orientado básicamente a entender a las Fuerzas Armadas (FFAA) a través de dos prismas fundamentales: el primero que son el instrumento de una clase o del propio Estado (O'Donnell, 1982; Huntington, 1992 [1968]) y el segundo, que son un actor con cierta autonomía relativa, los cuales se mueven por intereses e ideas que les son propios (Finer, 1974)⁵⁰.

En lo que respecta al estudio sobre las FFAA en Uruguay y aunque no es objeto de este trabajo, estudiar en profundidad las corrientes de pensamiento al interior de dicha organización, debo explicitar que, es sin duda claramente reconocible para el caso uruguayo, que las FFAA fueron y son una organización sumamente compleja, la que alberga diferentes corrientes de pensamiento y las que manifiestamente han debatido en cuanto su *Deber Ser* como parte integrante del Estado. En este sentido, es relevante destacar las diferencias que se evidenciaron al

⁵⁰ Aceptar esta segunda premisa implica como expresa Carina Perelli (1990: 23) "[...] asumir que la corporación castrense es un actor político [...] que, como todo actor, orienta su acción por motivaciones, percepciones e intereses que le son propios y que pueden coincidir o no, total o parcialmente, con las motivaciones, las percepciones y los intereses particulares, propio de los otros actores sociales y políticos, así como con las motivaciones, las percepciones y los intereses más generales, prevalentes en el resto de la sociedad [...] reconocer este carácter de actor político autónomo de la fuerza militar implica, también rechazar la idea, prevalente aún entre muchos intelectuales y políticos que estamos frente a un simple instrumento manipulable a placer y que todo se reduce a encontrar la forma de manipulación correcta para ponerlo a nuestro servicio".

comienzo de la década del setenta en cuanto a la participación directa de las FFAA en el Sistema Político. El largo proceso de ascenso de las FFAA reveló las discrepancias explícitas entre Constitucionalistas y Golpistas⁵¹ entre 'batllistas' y 'antibatllistas', en donde finalmente la intervención militar dejó en evidencia la supremacía de las corrientes más conservadoras y nacionalistas en detrimento de los grupos 'batllistas' e institucionalistas⁵², lo que se conjugó con la adopción de la Doctrina de la Seguridad Nacional como requisito *sine qua non* para el desarrollo⁵³.

Sin embargo, y de las entrevistas realizadas se desprende que la ideología de las FFAA en cuanto a la política económica se encontraba más cerca del dirigismo que del liberalismo. En un artículo publicado en la revista 'El Soldado' las FFAA expresaban:

“ El liberalismo concibe al hombre como un ser asocial, disociado de la sociedad, un individuo puro. Esencialmente bueno y justo. Ésta concepción generó una sociedad atomizada y fragmentaria, caracterizada por tres aspectos fundamentales: - Desconocer la trascendencia y la función social del individuo y de los grupos de individuos. - No distingue otra diferencia que la derivada de la situación económica [...] generan una forma de vida; un estilo de vida vacío, materialista, poco propenso a los principios morales, masificados para el pueblo porque al fin, cada uno pierde su personalidad y se acerca - sin advertirlo - al marxismo. El Marxismo y el Liberalismo son los enemigos del orden social [...] el auténtico NACIONALISMO, de raíz popular, humanista y cristiano, es el único camino integrador de todos los sectores sociales ”. (Revista 'El Soldado'. Año III. Octubre, N° 31, pág. 40, Montevideo, 1977)

Sin duda, a través de esta fundamentación ideológica de las FFAA, se puede entender en definitiva el enfrentamiento que se estableció con los técnicos en el ejercicio del gobierno. Conflicto que se manifestó claramente a través de los frenos que impusieron a las políticas liberalizadoras, pero que además dejó en descubierto la desconfianza de los militares por los hombres liberales. Como expresa un técnico en una entrevista personal (28/06/01): *“Fue una cosa siempre muy desconfiada por parte de los militares, porque los militares no eran -quizás sea por formación- liberales ellos desconfiaron siempre de los liberales [...] siempre hubo una gran desconfianza sobre la política liberal [...] Las FFAA [...] transmitían los valores de la clase*

⁵¹ El hecho más significativo fue el enfrentamiento en febrero de 1973 entre la Armada y el Ejército, donde la primera pretendió 'defender' las instituciones democráticas y no acompañar el 'golpe' propuesto por el Ejército. Por un relato acabado de los hechos, Ver, Lesa (1996).

⁵² Como expresa el Gral. (R) Liber Seregni: “Muchos de los oficiales de extracción batllista, que estaban dispuestos a defender la Constitución, fueron después prácticamente dados de baja cuando el golpe de 1973. Son los oficiales del llamado inciso G, que no estuvieron con el golpe y que se negaron a torturar. Sus posiciones estaban perfectamente detectadas en la década del 60 y mantuvieron su postura constitucionalista ”. En cita de Blixen (1997: 47)

⁵³ “Seguridad y desarrollo son para nosotros conceptos indisolubles, de un solo contenido. Pues, ¿para que y de que seguridad podría hablarse allí donde no existe desarrollo?. Paradójicamente, la seguridad sola, no sería sino el inmovilismo de la miseria. Por lo tanto, estamos convencidos de que es necesario crear un mecanismo de seguridad económica colectiva para que sirva de instrumento y garantía para el desarrollo autosostenido y soberano de nuestro país ”. (Gral. Gregorio Álvarez; Revista 'El Soldado', abril, N° 7, Año 1, pág. 8. Montevideo, 1975)

media uruguaya que no era ni es liberal que no comparte el riesgo y que desconfía del éxito económico. En ese sentido no eran diferentes a la clase media uruguaya. [...] los militares eran un buen subconjunto de la clase media uruguaya, sumamente batllistas en el sentido del estado benefactor y en el sentido de las políticas sociales, en el sentido de mantener las empresas públicas”.

En definitiva, los militares dejaron traslucir en el gobierno, una característica que es plausible en relación con lo que ha sido la propia construcción de las FFAA como parte integrante del Estado. Es decir, y más allá del discurso, en lo que respecta al que hacer de las políticas, los militares fueron netamente dirigistas y estatistas⁵⁴. Como expresa un miembro técnico del gobierno en cuanto a las dificultades para llevar adelante la liberalización:

“Si dijera que me fue fácil liberalizar la economía estaría mintiendo, me costo, fue difícil. Se dieron esos frenos porque generalmente el ambiente militar es un ambiente para administrar y para dirigir y no se concibe la libertad, es decir esto va ha funcionar bien porque funciona otra fuerza que yo no puedo gobernar, es decir que casi es por formación del militar se es dirigista” (Entrevista personal, 18/10/01).

Esto lleva a reflexionar acerca de porque establecieron un equipo económico con el que aparentemente estaban en desacuerdo. Sin duda, y por pocos que fueran los técnicos liberales, la aceptación internacional hizo que fueran la única alternativa para los militares “[...] *no podían prescindir de nosotros porque no tenían sustituto. Se había creado una cierta aura en términos internacionales sobre el equipo económico y no éramos de fácil sustitución*” (Entrevista personal, 28/06/01). Este es el caso del ingreso de Vegh Villegas al gobierno cuando asume el Ministerio de Economía en julio de 1974, en donde su incorporación no determinó decididamente que los militares comulgaran con sus ideas liberales⁵⁵, sino que obedeció a una salida 'rápida' de los militares para hacer frente al problema de la balanza de pagos. Aunque no cabe duda de que su incorporación marcó el comienzo de la posibilidad de efectivizar las políticas liberales.

En suma, más allá de las diferencias manifiestas al interior de las FFAA en 1973, el ejercicio del gobierno dejó en descubierto las raíces que más allá del discurso, todos compartían,

⁵⁴ Como expresa Rouquié (1984: 301) “El dirigismo espontáneo de esos oficiales de ejércitos estatales no coincide sino coyunturalmente con las políticas neoliberales que propugnan. Los oficiales uruguayos, funcionarios uniformados, no están todos convencidos [...] de la necesidad de privatizar las empresas públicas y 'adelgazar' el Estado”.

⁵⁵ En este punto un técnico expresa que “[...] hay una cosa que yo creo que también se vivió en el gobierno de Pinochet, [y] que es que los técnicos no entran a colaborar con estos gobiernos, con los gobiernos militares por razones de ideología, entran a colaborar con los gobiernos militares por razones de necesidad, [Pinochet] entonces [hizo ingresar] a los Chicago Boys. Acá hay una situación que se parece mucho a eso, cuando empieza la confrontación entre Bordaberry y los militares, los militares sacan los comunicados cuatro y siete, que eran una locura completa, algo que parecía la revolución peruana, pero cuando se produce la negociación de Bordaberry con los militares en los cónclaves, aparece una cosa absolutamente diferente, y en eso tuve bastante intervención. [...] nosotros vendimos todo lo que nosotros creíamos en términos de políticas liberales que había que hacer. Y prácticamente no hubo nada de los comunicados cuatro y siete. (Entrevista personal, 28/06/01)

la inclinación hacia el dirigismo estatista conjugado con un rechazo hacia las políticas liberales en el campo real. Es razonable entonces, para el caso uruguayo, como afirma Biglaiser (2000) que los técnicos neoliberales encontraran en la estructura colegiada de veinticuatro generales, dificultades a la hora de implementar políticas liberalizadoras. Es decir, la estructura del régimen militar uruguayo favoreció la confrontación con los técnicos en el gobierno y permitió que los militares bloquearan aquellas políticas totalmente liberales (Papadópulos y Castiglioni, 2001). Sin embargo creo decididamente, y como he tratado de demostrar, la clave se encontró en la ideología estatista y dirigista de los miembros que accedían a la Junta, y no solamente en sus características estructurales. De hecho, es dable preguntarse que es lo que motiva a las FFAA uruguayas a no conformar un sistema unipersonal como régimen chileno y optar por la alternativa colegiada. Que idea de 'gobierno' hay detrás de los militares uruguayos cuando asumen el ejercicio del gobierno. Y a que le temían las FFAA para evitar que uno de ellos asumiera el pleno control del ejecutivo. Como expresa un miembro del equipo económico “[...] *todos se miraban para evitar que ninguno emergiera*”. Sin duda, y más allá de la orientación ideológica, la conformación a través de un sistema de Junta, estableció un doble control, uno dirigido hacia los técnicos, y el otro orientado hacia los miembros de las FFAA que conducían el gobierno.

II.3) El rol de los Grupos de Presión

Si bien este trabajo se propuso explicar el rol de los grupos de presión en el régimen autoritario uruguayo como parte influyente en el *PMP*, el cual creo haber esbozado, es uno de los aspectos sin embargo que queda pasible de un acabo desarrollo, en cuanto a un estudio profundo de la relación entre Grupos y Militares en éstos regímenes. Es más que relevante la tradición de estudios con respecto a los Grupos en los sistemas democráticos, a través de las corrientes pluralistas (Dahl, 1992), corporativistas (Lanzaro, 1987; Schmitter, 1994) o propuestas recientes como el estudio de redes (Hecklo, 1993). Sin embargo creo que sería interesante seguir ahondando estos temas en los regímenes autoritarios más allá de los estudios pioneros de O'Donnell (1982).

En lo que respecta al caso uruguayo, hay estudios que han explicado agudamente el rol de los grupos en democracia y en el período previo a la ruptura democrática a través de su creciente ascenso e inclusión en el centro mismo de toma de las decisiones (Lanzaro 1987; 2001). Siguiendo esta línea creo interesante por ende, rastrear que sucedió en el complejo *PMP* del régimen autoritario, en donde como afirma Biglaiser (2000) la combinación de un sistema colegiado con la orientación ideológica de los militares favoreció la entrada de los grupos de presión en la arena de las políticas⁵⁶.

⁵⁶Biglaiser (2000) entiende que un; “*Collegial rule and military support for statist economic policies favored the appointment of few economists and the influence of interest groups on policy choice*”.

En definitiva, desde este trabajo y a través de las entrevistas realizadas podría afirmarse que había algunos grupos que tenían acceso a los centros de toma de decisiones. Las dificultades manifiestas con que se encontraron los técnicos en el ejercicio de gobierno, estuvieron en buena medida estimuladas por acciones de los grandes grupos, que a través de los militares retrasaron las reformas. Esto si bien visto de este modo es plausible, creo que la clave se encuentra en poder develar porque los militares accedieron a las demandas de los grupos. En este punto habría dos explicaciones, la primera que compartían con aquellos la fundamentación ideológica de las demandas, y la segunda que los grupos habían alcanzado cierto poder de decisión dentro de la estructura del Estado. Dado los objetivos que este trabajo se propuso y lo que puedo afirmar a partir de la investigación realizada, creo que más allá del discurso, los militares no escaparon y fueron 'buenos' herederos del estado benefactor que se pretendía desmontar.

II.4) Las capacidades del Estado

Ha quedado claro que la estructura del Estado es relevante a la hora de estudiar los *PMP* de los regímenes autoritarios. Es decir, la capacidad del Estado para llevar adelante procesos de reforma y medidas de ajuste, más allá del poder de la burocracia y la influencia de los grupos de presión. Esto es lo que los autores de las teorías estado-céntricas⁵⁷, como Evans & Skocpol (1985) y Evans (1992) han denominado como 'autonomía del Estado', donde éste asume a diferencia de las tradiciones pluralistas o marxistas un lugar de privilegio como actor esencial en la formación de las políticas.

Sin duda que en el proceso de elaboración de políticas, en el régimen autoritario uruguayo las instituciones estatales adquirieron suma importancia. Como afirma Biglaiser (2000) las instituciones y la tecnocracia estatal son relevantes, dado que el éxito de las acciones de los grupos dependerá de la autonomía del Estado para sortear dichas presiones.

En suma, es claro que la estructura del Estado siguió reflejando marcadamente las características históricas de su propia conformación (Lanzaro, Mimeo: 2001). En definitiva, el intento de aplicación de un modelo liberalizador, se enfrentó con una estructura burocrática, que conjugada con la inclusión de la organización militar en el gobierno, obstaculizaron las iniciativas de pronta acción de los pocos técnicos neoliberales que se habían incorporado a la estructura del Estado.

⁵⁷ Esta tradición teórica hace hincapié en la relevancia de la estructura del Estado, el rol de la burocracia y de los expertos en cuanto al proceso de elaboración de las políticas. En definitiva, un rol autónomo de Estado posibilita que las políticas reflejen sus propias preferencias más allá de las presiones de los grupos o de las clases sociales.

Conclusiones

Este trabajo persiguió dos objetivos, el primero, en un plano teórico, y desde un ángulo crítico hacer referencia a la tradición de estudios acerca de los Técnicos y los Militares en los regímenes autoritarios. El segundo, y en un plano empírico, estudiar el *Policy Making Process* (*PMP*) durante el régimen autoritario uruguayo. Es decir, incorporarse a los estudios que enfatizan el poder político de los expertos y demostrar en consonancia con las investigaciones recientes el conflicto entre técnicos y militares en el ejercicio de estos gobiernos. Coincido con Castiglioni y Papadópulos de que los militares actuaron como *veto players*, sin embargo creo que ello se explica como bien intuye Biglaiser, por la fuerte presencia de la ideología dirigista y batllista -en el sentido económico- al interior de las Fuerzas Armadas uruguayas. En definitiva, el trabajo pretendió demostrar en el plano empírico, que el conflicto fue la constante del *PMP* del régimen autoritario en Uruguay; y en el plano teórico, que por un lado son relativamente recientes los estudios que resaltan la presencia de conflicto, y por el otro, que no siempre esos estudios consideran suficientes variables para explicarlo.

Lo expuesto en este trabajo, permite visualizar que la asunción de técnicos y militares al gobierno, no implica necesariamente acuerdo y cooperación como entendían los estudios de la primera y de la segunda ola. Sino que por el contrario dicho ascenso, deja en descubierto las orientaciones propias de cada actor, que indefectiblemente trasladan al proceso de elaboración de políticas, y establecen en él, el conflicto como constante.

El estudio del *PMP* en el régimen autoritario uruguayo, deja en evidencia que el relacionamiento entre Técnicos y Militares fue conflictivo, en donde el *PMP* se conformó para las políticas analizadas, como una arena de constante tensión y conflicto, que sobrevino cuando los militares pusieron un 'freno' a aquellas políticas decididamente liberales. Si bien es cierto que compartían con los técnicos la idea de que las políticas desarrolladas hasta entonces, no eran el camino para salir de la crisis, se negaron a 'entregar' a las fuerzas del mercado los espacios conquistados por el Estado. Es decir, los militares se comportaron en el ejercicio de gobierno como verdaderos '*veto players*', frente a las políticas liberalizadoras que pretendieron implantar los técnicos. Si bien como han expresado trabajos precedentes, la estructura del régimen posibilitó la acción de *veto*, creo decididamente que la explicación del mismo se encontró en la ideología dirigista y estatalista de los militares, la que más allá de las diferencias manifiestas en el período previo a la ruptura institucional, fue parte integrante y constitutiva de las FFAA como Institución. Esto, sin duda sigue confirmado la idea de Rial, de que las FFAA se comportaron como un 'partido político sustituto', en el sentido de que en líneas generales no escaparon al juego de los partidos en cuanto a que fueron ellas las que articularon y dirigieron la política.

Sin duda, que este tema ha sido objeto de disímiles lecturas, con esto me estoy refiriendo precisamente a los estudios que desde la economía política como el de Macadar en 1982 o el de Notaro en las puertas de la democracia, nos acercaron a poder comprender inteligentemente la política económica y sus particularidades. O más recientemente los trabajos de Garcé (2000; 2002) que desde un análisis a través del poder político de las ideas, nos hizo reflexionar sobre temas que aparentemente parecían zanjados. En suma, todos estos trabajos tratan en definitiva de visualizar cuan liberales fueron las políticas aplicadas, en otras palabras que relación existía entre la práctica y el discurso. Macadar sin duda fue quien comenzó a desarrollar esta idea al interrogarse cuanto liberalismo sujeto estrictamente al modelo hubo en el ensayo uruguayo. Contemporáneamente Notaro (1984: 52) entendió que existió una clara 'inconsistencia' entre el discurso, es decir el modelo neoliberal y la práctica en cuanto a la aplicación de esas políticas en Uruguay. El autor entiende que si bien el discurso fue '*liberal y estabilizador*' la práctica '*resultó intervencionista y reestructuradora*'. En el trabajo de Garcé se presenta acertadamente que no existía un discurso decididamente liberal, en donde el reflejo de ello fueron -con sus diferencias- el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la CIDE de 1965 y el Plan Nacional de Desarrollo redactado por OPP en 1972, que dejaron en evidencia la inclinación intervencionista de la planificación indicativa. Garcé (2000:351) entiende en este sentido que "[...] *lejos de ser antitéticos [los Planes] expresan la progresión de la crítica al dirigismo empírico del neobatllismo desde un énfasis planificador (PND-1965) a un acento un poco más liberal (PND-72). Pero, insisto, ni la CIDE era tan estatista ni el PND-72 fue tal neoliberal*". En definitiva, era esperable que la práctica fuera intervencionista dado que el discurso no se ajustaba claramente al modelo liberal.

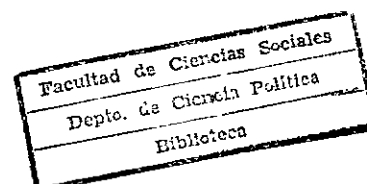
Mi impresión es que ambas interpretaciones son relativamente válidas, aunque habría que hacer algunas precisiones. A la luz de lo expuesto en este trabajo, puedo afirmar discretamente que existieron diversos discursos y varias prácticas. Con esto me estoy refiriendo a que no existió ni un único discurso claramente liberal ni un discurso decididamente intervencionista, así como tampoco hubo una práctica única. La experiencia uruguaya dejó en evidencia claramente que el resultado de las políticas es el producto de un complejo proceso de elaboración. Como señalé en el capítulo segundo, el II PND (1972) reveló aspectos liberales así como propuestas intervencionistas, en definitiva ya existía una disyunción dentro del propio Plan. Sin embargo, y como también creo haber dejado claro en este trabajo, existieron varios discursos fuera del Plan, este fue el caso de los técnicos que habían realizado el giro hacia el neoliberalismo y los militares que mostraron visiblemente aspectos intervencionistas.

Es claro en este contexto, por ende, suponer que la práctica resultara en cierto sentido contradictoria como la entendió Notaro, o consecuentemente intervencionista como la interpretó Garcé. El problema es que no siempre el escenario es tan simple como podría parecerse *a priori*. Con esto no quiero decir que los autores hayan simplificado la realidad, sino sólo quiero dejar en evidencia que el resultado de las políticas a veces no guarda directa relación con las ideas y modelos que las inspiran, sino que por el contrario son el resultado -y creo que el objeto tratado aquí es un buen ejemplo de ello- de la práctica política.

En suma, creo decididamente que la constante en estos regímenes fue el conflicto y no la cooperación como han ilustrado profusos estudios. La identificación del conflicto permite por ende realizar otras precisiones. Primero, que no es acertado en lo que respecta a estos regímenes entender a la 'élite de gobierno' como una unidad fuertemente cohesionada y segundo, que no siempre el resultado de las políticas es producto exclusivamente de la estructura sobre la que se constituye el régimen. Si bien algunos estudios como los de Papadópulos o Castiglioni han avanzado en este punto, entendiendo que la clave se encuentra en la habilidad de los técnicos para imponer en este contexto las políticas, creo fuertemente que no es posible analizar estos procesos sino es a través de una mirada amplia sobre un objeto de estudio sumamente complejo. Es decir, las políticas que culminan concretándose son el resultado de un complejo *PMP*, en el que intervienen varios actores y en donde la orientación ideológica de quienes conducen el gobierno es parte fundamental para poder comprenderlo.

Bibliografía

- ACHARD, Diego; *La transición en Uruguay*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1996.
- ALONSO, Rosa; DEMASI, Carlos; *Uruguay 1958 – 1968. Crisis y Estancamiento*. EBO, Montevideo, 1986.
- AMARILLO, María del Huerto; “Participación política de las Fuerzas Armadas”. En; GILLESPIE, Charles; GOODMAN, Louis; RIAL, Juan; WINN, Peter; (comps.). *Uruguay y la democracia*. Tomo I. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1984.
- _____. *El ascenso al poder de las Fuerzas Armadas*. Serpaj. Cuadernos de Paz y Justicia, Montevideo, 1986.
- ANGELL, Alan; “L’autoritarismo militare in America Latina”. En; PÁQUINO, Gianfranco; ZANNINO, Franco; (eds); *Il potere militare nelle società contemporanee*. Società editrice il Mulino, Bologna, 1985.
- ANICHINI, Juan José; CAUMONT, Jorge; SJAASTAD, Larry; *La política comercial y la protección en el Uruguay*. Banco Central del Uruguay, Montevideo, 1977.
- ARTORI, Danilo; “La política económica de la dictadura”. En; *El Uruguay de la dictadura 1973-1985*. Revista N° 4. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1989.
- _____. *La deuda e(x)terna: ¿Obstáculo irreversible o base de transformación?*. Ciedur, Montevideo, 1989.
- BARBER, William J.; *Chile con Chicago: A Review Essay*. En; *Journal of Economic Literature*, N° 4, December, 1995.
- BIGLAISER, GLEN; “Military Regimes, Neoliberal Restructuring, and Economic Development: Reassessing the Chilean Case”. *Studies in Comparative international Development*, Vol. 34, N°1, Spring 2000, pp. 21 – 44. Tomado de: <http://personal.bgsu.edu/~gbiglai/>. 2000a.
- _____. “The Internationalization of Chicago's Economics in Latin America”. Tomado de: <http://personal.bgsu.edu/~gbiglai/>, 2000b.
- BLIXEN, Samuel; Serengi. *La mañana siguiente*. Ediciones de Brecha, Montevideo, 1997.
- BOBBIO, Norberto; *La duda y la elección. Intelectuales y poder en la sociedad contemporánea*. Paidós, Barcelona, 1998.
- BOLENTINI, Néstor J.; *El pensamiento de las Fuerzas Armadas en su intervención en el proceso político*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Instituto Artigas del Servicio Exterior, Montevideo, 1978.
- BOURDIEU, Pierre; *Intelectuales, política y poder*. Eudeba, Buenos Aires, 2000.
- CAETANO, Gerardo; RILLA, José; *Breve historia de la dictadura (1973 – 1985)* CLAEH – EBO. Montevideo, 1991.



- CAMOU, Antonio; "Los consejeros del príncipe". En: Revista Nueva Sociedad N° 152, noviembre-diciembre, Caracas, 1997.
- CARDOSO, Fernando Henrique; "Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina". En; COLLIER, David; (comp.). El Nuevo Autoritarismo en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 1985 [1979].
- CARRANZA, Mario Esteban; Fuerzas Armadas y Estado de excepción en América Latina. Siglo veintiuno editores, México, 1978.
- CASTIGLIONI, Rossana; (Draft). "Pensions and Soldiers: The Role of Power, Ideas, and Veto Players under Military Rule in Chile and Uruguay". Department of Government and International Studies; University of Notre Dame; USA. Ponencia presentada en las "XVI Jornadas Anuales de Economía", Banco Central del Uruguay; <http://www.bcu.gub.uy/> Montevideo, julio 2001.
- _____. "Welfare State Reform in Chile and Uruguay: Cross - Class Coalitions, Elite Ideology, and Veto Players". Paper presentado en: "2000 Meeting of the Latin American Studies Association"; En: <http://www.lasa.international.pitt.edu/>
- COLLIER, David; (comp.). "Visión general del modelo burocrático autoritario" En; El Nuevo Autoritarismo en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 1985 [1979].
- DE ARMAS, Gustavo; GARCÉ, Adolfo; Técnicos y Política. Saber y Poder: encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo. Trilce, Montevideo, 2000.
- D'ELIA, Germán; El Uruguay Neo-Batllista 1946 - 1958. EBO, Montevideo, 1986.
- DIAZ, Ramón P.; Enfoque monetario de la balanza de pagos en la economía uruguaya 1970 -1979. Banco Central del Uruguay, Montevideo, 1981.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I.; Democratic Politics in Latin America and the Caribbean. The Johns Hopkins University Press, U.S.A, 1998.
- DROR, Ychezkel; "Conclusions". En; PLOWDEN, William; (ed.); Advising the Rulers. Basil Blackwell, New York, 1987.
- FILGUEIRA, Fernando; GARCÉ, Adolfo; RAMOS, Conrado; YAFFÉ, Jaime; Los dos ciclos del estado uruguayo en el siglo XX. Mimeo, Montevideo,
- FINCH, Henry; Historia económica del Uruguay contemporáneo. EBO, Montevideo, 1984.
- FOXLEY, Alejandro; Experimentos neoliberales en América Latina. Cieplan. Colección estudios N° 7, Santiago de Chile, 1982.
- GARCÉ, Adolfo; "Ideas y competencia política: revisando el "fracaso" de la CIDE"; En; Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 11, pp. 59. Fundación de Cultura Universitaria - Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1999.
- _____. "La partitura, la orquesta, el director y algo más". En; LANZARO, Jorge (coord.). La « segunda » transición en el Uruguay. CSIC - ICP - FCU, Montevideo, 2000.

- _____. Ideas y competencia política Revisando el “fracaso” de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (1960 - 1973). Tesis de Maestría en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, (Mimeo), Montevideo, 2002.
- GARCÍA PELAYO, Manuel; Transformaciones del estado contemporáneo. Alianza, Madrid, 1985.
- GARRETÓN, Manuel A.; “En torno a la discusión de los nuevos regímenes autoritarios en la América Latina”; En; PORTALES, Carlos; (comp.) La América Latina en el nuevo orden económico internacional. Centro de Investigación y docencia económica - Fundación de Cultura Económica, México, 1983.
- GILLESPIE, Charles; “La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado”. En; O' DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence; (comps). Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 2. Paidós, España, 1994.
- HALL, John; IKEMBERRY, John; El Estado. Alianza editores, Madrid, 1991.
- HIRSCHMAN, Albert O.; “El paso al autoritarismo en América Latina y la búsqueda de sus determinantes económicos”. En; COLLIER, David; (comp.) El Nuevo Autoritarismo en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 1985 [1979].
- HUNTINGTON, Samuel P.; The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil - Military Relations. The Belknap Press of Harvard University Press, Massachusetts, 1981 [1957].
- _____. El orden político en las sociedades en cambio. Paidós, Buenos Aires, 1992.
- _____. “Fuerzas armadas y sociedad: reformando las relaciones cívico - militares”. En; La democracia y sus límites. Después de la tercera ola. En; La Política. Revista de estudios sobre el estado y la sociedad N° 2. Paidós, Barcelona, 1996.
- KAHLER, Miles; “Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment”. En; Nelson, Joan M. (ed). Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World. Princeton University Press, New Jersey, 1990.
- ✧ KAMMLER, Jörg; “Modelos de dominación pública” 'El estado social'. pág. 91. En; ABENDOTH, W.; LENK, K; (comps). Introducción a la Ciencia Política. Anagrama, Barcelona, 1971.
- ✧ KÜHNEL, Reinhard; “Modelos de dominación pública” 'El liberalismo'. pág. 59. En; ABENDOTH, W.; LENK, K; (comps). Introducción a la Ciencia Política. Anagrama, Barcelona, 1971.
- LANZARO, Jorge; Corporativismo y Democracia en el capitalismo contemporáneo. Documento de Trabajo. ICP - FCS - Universidad de la República, Montevideo, 1987.
- _____. Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del estado. Mimeo, Montevideo, 2001.
- ✧ LECHNER, Norbert; “La crisis del Estado en América Latina”. En; Estado y proceso político en América Latina (II). En; Revista Mexicana de Sociología; Año 39/ N° 2, abril - junio, 1977.
- LESA; Alfonso; Estado de Guerra: De la Gestación del Golpe del '73 a la caída de Bordaberry. Fin de Siglo, Montevideo, 1996.

- LINDBLOM, Charles E.; El proceso de elaboración de políticas públicas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa - Ministerio para las Administraciones Públicas - Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1991 [versión inglés, 1980].
- MACADAR, Luis; Uruguay 1974-1980: ¿Un Nuevo ensayo de reajuste económico?. Cinve - Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1982.
- MACHIN, Howard; "Advice on Economic and Foreign Policy". En; PLOWDEN, William; (ed.). *Advising the Rulers*. Basil Blackwell, New York, 1987.
- MARKOFF, John; MONTECINOS, Verónica; "El irresistible ascenso de los economistas." En; *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*. Ides. N° 133, vol. 34, Buenos Aires, 1994.
- MÉNDEZ, Sofía V.(comp.). *La crisis internacional y la América latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- MISHRA, Ramesh; *El Estado de Bienestar en Crisis*. En; Ediciones de la Revista de Trabajo N° 33. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.
- MOCHÓN, Francisco; BEKER, Víctor; "Notas sobre la historia del pensamiento económico". pág.745. En; *Economía principios y aplicaciones*. McGraw-Hill, Madrid, 1993.
- MONTECINOS, Verónica; *Economists, Politics and the State: Chile 1958-1994*. CEDLA, Amsterdam, 1998.
- NELSON, Joan M. (ed). "Introduction: The Politics of Economic Adjustment in Developing Nations". En; *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton University Press, New Jersey, 1990.
- NOTARO, Jorge; *La política económica en el Uruguay, 1968-1984*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1984.
- _____. "La batalla que ganó la economía. 1972 - 1984". En; *El Uruguay del Siglo XX. La economía*. Tomo I. Ediciones de la Banda Oriental - Instituto de Economía, Montevideo, 2001.
- O' DONNELL, Guillermo; *Apuntes para una teoría del Estado*. Documento Cedes / Clacso/ N° 9, Buenos Aires, 1977.
- _____. Reflexiones sobre las tendencias de cambio del estado burocrático-autoritario. En; *Estado y proceso político en América Latina (I)*, En; *Revista Mexicana de Sociología*; Año 39/ Vol. 39/ Núm. 1. Enero- marzo, 1977.
- _____. *El Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Belgrano, Buenos Aires, 1996 [1982].
- _____. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires, 1997.
- PAPADÓPULOS, Jorge; *Politics and ideas in policymaking: reforming pension systems in comparative perspective. The case of Uruguay and Chile*. Ponencia presentada en las "XVI Jornadas Anuales de Economía", Banco Central del Uruguay. <http://www.bcu.gub.uy/> Montevideo, julio 2001.

- PERELLI, Carina; *Someter o Convencer. El Discurso Militar.* CLADE / EBO, Montevideo, 1987.
- _____. *Los Militares y la Gestión Pública.* Peitho. Sociedad de Análisis Político, Montevideo, 1990.
- PORTANTIERO, Juan Carlos; *La producción de un orden. Ensayo sobre la democracia entre el estado y la sociedad.* Nueva visión, Buenos Aires, 1988.
- RAMOS, Joseph; *Política económica neoliberal en países del cono sur de América Latina, 1974-1983.* Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- RIAL, Juan; *Partidos políticos, democracia y autoritarismo.* Tomo I y II. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1984.
- _____. *Las Fuerzas Armadas: ¿Soldados - Políticos garantes de la democracia?.* Ediciones de la Banda Oriental. Ciesu - Clade, Montevideo, 1986.
- _____. "Las Fuerzas Armadas y la cuestión de la democracia en América Latina". En; GOODMAN, Louis; MENDELSON, Johanna S. R.; RIAL, Juan; (comps.). *Los Militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina.* Peitho. Sociedad de Análisis Político, Montevideo, 1990.
- RICCI, María Susana; FITCH, Samuel J.; "Los últimos regímenes militares en Argentina. 1966-1973 y 1976-1983". En; GOODMAN, Louis; MENDELSON, Johanna S. R.; RIAL, Juan; (comps.). *Los Militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina.* Peitho. Sociedad de Análisis Político, Montevideo, 1990.
- RIVERO ILLA, Martín; "Autonomía Estatal y Modelos de Desarrollo: Una Aproximación a las Estrategias de Desarrollo de Chile y Uruguay bajo Regímenes Burocrático - Autoritarios 1973 - 1983". Monografía Final de Licenciatura. Facultad de Ciencias Sociales - Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Diciembre, 1998.
- ROUQUIÉ, Alain; *El Estado militar en América Latina.* Emecé editores, Buenos Aires, 1984.
- _____. *Poder militar y sociedad política en la Argentina. II. 1943/1973.* Emecé editores, Buenos Aires, 1994.
- SABINE, George; *Historia de la Teoría política.* FCE, México, 1990.
- SHONFIELD, Andrew; *El capitalismo moderno.* FCE, México, 1967.
- SILVA, Patricio; "Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks". En; *Journal of Latin American Studies*, vol. 23 (2): 385 - 410, 1991.
- _____. (ed.); "Forging Military - Technocratic Alliances: The Ibañez and Pinochet Regimes in Chile". En; *The Soldier and the State in South America. Essays in Civil-Military Relations.* Palgrave, Great Britain, 2001.
- SMITH, James A.; *Intermediarios de Ideas. Los "grupos de expertos" (Think Tanks) y el surgimiento de la nueva elite política.* Grupo Editor Latinoamericano - Colección de Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1994 [primera versión en inglés, 1991]
- STEPAN, Alfred; (ed.). "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion.". En; *Authoritarian Brazil.* Yale University Press, New Haven 1973.

- _____. Rethinking military politics. Brazil and the Southern Cone. Princeton University Press, Princeton, 1988.
- THORP, Rosemary; Progreso, pobreza y Exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX. BID - UE, Washington, 1998.
- TOUCHARD, Jean; Historia de las ideas políticas. Tecnos, Madrid, 1991.
- VALENZUELA, Arturo; "Los militares en el poder: la consolidación del poder unipersonal". En; DRAKE, Paul W.; JAKSIC, Ivan; (comps). El difícil camino hacia la democracia en Chile. 1982 - 1990. FLACSO, Chile, 1993.
- VARAS, Augusto; (coord.). "Autonomización castrense y democracia en América Latina". En; La Autonomía Militar en América Latina. Nueva Sociedad, Venezuela, 1988.
- VÉGH VILLEGAS, Alejandro; Economía política: Teoría y acción. Ediciones Polo, Montevideo, 1977.
- VV. AA; Contribución a la Historia Económica del Uruguay. Academia Nacional de Economía, Montevideo, 1984.
- WEBER, Max; El político y el científico. Alianza Universidad, Madrid, 1990.
- WELLER, Patrick; "Types of Advice". En; PLOWDEN, William; (ed.). Advising the Rulers. Basil Blackwell, New York, 1987.
- WILLIAMSON, John; El cambio en las políticas económicas de América Latina. Gernika, México, 1991 [1990].
- _____. (ed.) The Political Economy of Policy Reform. Institute for International Economics, Washington, DC, 1994.

Documentos

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; Progreso económico y social en América Latina. Informe anual 1971, 1974 -1980/81. Washington, D.C.
- _____. América Latina en desarrollo. Una visión desde el BID. Exposiciones y documentos 1976-1980. Washington, D.C., 1980.
- CEPAL; "Estabilización y liberalización económica en el cono sur". Estudios e informes de la CEPAL N° 38. (a cargo de Joseph Ramos; miembro de la División de Desarrollo Económico de la Cepal) Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1984.
- FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN; Resoluciones de los cónclaves gubernamentales. San Miguel – Colonia Suiza – Montevideo – Solís. Universidad de la República – División Publicaciones y Ediciones, Montevideo, 1978.
- FUERZAS ARMADAS; Junta de Comandantes en Jefe; Las Fuerzas Armadas al Pueblo Oriental: 'El Proceso Político'. Fuerzas Armadas uruguayas, Montevideo, 1978.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA; Un reajuste conservador. Estudios y coyuntura 3. Fundación de Cultura Universitaria - Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración, Montevideo, 1973.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977. Publicación Oficial, Montevideo, 1977.
- _____. Secretaria de Planeamiento Coordinación y Difusión; Lineamientos estratégicos básicos. II Plan Nacional de Desarrollo. Publicación Oficial, Montevideo, 1981.
- _____. Secretaría de Planeamiento Coordinación y Difusión; Lineamientos básicos de política económica y social. Cónclave gubernamental. Piriápolis 1981. División Imprenta del Palacio Legislativo, Montevideo, 1982.
- REGISTRO NACIONAL DE LEYES Y DECRETOS; Tomos varios: Montevideo: Enero, 1968 – Marzo, 1985.
- REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY; Definición de políticas y estrategias del gobierno uruguayo. Análisis de la instrumentación del plan nacional de desarrollo. Publicación Oficial, Montevideo, 1973.
- _____. Discurso del Señor Ministro de Economía y Finanzas. Publicación Oficial, Montevideo, Octubre 1973.
- _____. Dirección Nacional de Relaciones Públicas; La economía del Uruguay en diez preguntas. Publicación Oficial, Montevideo, 1979.
- SEPLACODI; Evaluación del cumplimiento de decisiones del Cónclave de Piriápolis. Mimeo, Montevideo, 1982.