

DITADURA Y NEOLIBERALISMO EN URUGUAY (1973-1985) ¹

JAIMEYAFFE
jaimeyaffe@fcs.edu.uy

Universidad de la República
Sistema Nacional de Investigadores

Introducción

A través de la reconstrucción analítica del itinerario de las políticas económicas desarrolladas entre 1973 y 1985, esta ponencia intenta, en primer lugar, discutir a partir del caso uruguayo la hipótesis según la cual las dictaduras latinoamericanas de los años setenta habrían sido el resultado más o menos necesario de la voluntad de imponer autoritariamente una reestructura neoliberal de la economía. La etapa efectivamente corresponde a un período de avance de la apertura externa y de la desregulación de la economía. En este trabajo se intenta precisar la relación entre régimen político y reestructura económica a partir de la bibliografía pertinente y de la apreciación del período en el marco de una perspectiva histórica más larga.

En segundo lugar, el trabajo aborda el papel que los civiles y los militares que condujeron el régimen dictatorial jugaron en la formulación e implementación de las políticas económicas a lo largo del período autoritario. La conducción económica y financiera fue durante todo este tramo histórico el área de las políticas públicas en la que la presencia y el protagonismo civil fue más notorio. Aquí se intenta aproximarse a la forma en que este elenco civil se articuló con el comando militar del régimen y a los resultados que esa articulación dejó sobre la marcha de las políticas económicas.

Reestructura y liberalización (1973-1978)

Al iniciarse la presidencia constitucional de Juan María Bordaberry en marzo del 72, representantes de la fracción del Partido Colorado más proclive a la liberalización y desregulación económica (la llamada “Lista 15”) se hicieron cargo de puestos muy relevantes en la conducción económico-financiera del gobierno. La Lista 15 abandonó el gobierno en octubre de 1972, pero ello no significó un viraje en los lineamientos liberales que se venían implementando desde marzo.

Desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República se elaboró en 1972 un Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 1973-1977, aprobado por el Poder Ejecutivo en abril de 1973, poco antes del golpe de Estado².

El PND postulaba que el estancamiento y la inflación eran los principales problemas a enfrentar.

¹ Ponencia remitida para ser presentada en las Séptimas Jornadas de Historia Económica. Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo, 3 y 4 de agosto de 2010. Se trata de una adecuación levemente actualizada de algunos tramos de un texto publicado hace algunos meses como parte del libro de Carlos Demasi y otros *La dictadura cívico-militar uruguaya 1973-1985*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2009. Su presentación en estas Jornadas responde al interesado objetivo de beneficiarse de la crítica y el debate de lectores particularmente especializados en el campo de estudio.

² Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República) Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 (Montevideo: Imprenta Nacional, 1977).

Para abatir la inflación se proponía una política monetaria restrictiva (aumento de la tasa de interés), una política salarial de contención (desindexación de los salarios, vinculándolos exclusivamente a las variaciones de la productividad), una política fiscal orientada a la reducción del déficit de las cuentas públicas, y una política cambiaria “realista” (vinculada a la defensa de la competitividad externa del sector exportador) para combatir la inflación. Para superar el estancamiento se postulaba una estrategia de dinamización de la economía basada en la iniciativa privada (repliegue estatal, fin del proteccionismo arancelario y los subsidios), la apertura comercial y financiera al exterior, la inversión extranjera directa y las exportaciones de productos agropecuarios tradicionales.

Tras el golpe de Estado de junio de 1973, en los “cónclaves gubernamentales” que se realizaron en el segundo semestre del año con la participación del presidente de la República, sus ministros, el presidente del Banco de la República (BROU) y el vice del Banco Central (BCU), los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Jefe del Estado Mayor Conjunto, la cúpula del elenco civil-militar que conducía el régimen adoptó, complementó y planificó la ejecución de la estrategia (objetivos e instrumentos) propuesta en el PND.³

Sin embargo, en el correr del año 1973 se produjeron dos sucesos encadenados que obligaron a una modificación de la mencionada estrategia, aún cuando se mantuvieron los principios generales del PND (liberalización, apertura, estrategia exportadora, política monetaria y salarial restrictiva). En octubre estalló la “crisis del petróleo” y al cabo de pocos meses el precio del crudo se multiplicó por cuatro. Casi simultáneamente se produjo el cierre del mercado europeo, que era el principal destino de la producción cárnica uruguaya, provocando una caída del volumen y del precio (que se derrumbó a menos de la mitad) de las exportaciones de dicho producto. La combinación de ambos fenómenos provocó un fuerte desequilibrio externo que impuso la necesidad de adoptar una estrategia adecuada para mitigarlo.

En línea con los postulados del PND, a los estímulos cambiarios, crediticios y fiscales otorgados a las exportaciones durante 1973, se sumaron en marzo de 1974 algunas disposiciones especialmente relevantes (las leyes de Promoción Industrial y de Inversiones Extranjeras, y el Plan Pesquero) con el objetivo de incentivar la inversión, la producción y la explotación de recursos naturales que se consideraban insuficientemente aprovechados hasta el momento. En lo fundamental, este ajuste de la estrategia económica se concretó a partir de julio de 1974 cuando Alejandro Vegh Villegas asumió como ministro de Economía y Finanzas.⁴

El objetivo prioritario de la política económica pasó a estar en la superación del desequilibrio externo, como requisito para propiciar el crecimiento económico. Para ello, las exportaciones debían recuperar dinamismo a partir de una reestructura de su oferta, ofreciendo bienes manufacturados “no tradicionales” (algo que ya figuraba en los planes implementados en el período anterior) que incorporaran valor agregado a materias primas de origen nacional. Se ampliaba de esta forma la demanda interna de la producción nacional y amortiguaba el previsible impacto que el crecimiento industrial tendría sobre las importaciones, al tiempo que estas se liberalizaban mediante la eliminación de la exigencia de depósitos previos y la reducción de aranceles.

³ Los dos primeros “cónclaves” se reunieron en agosto y octubre de 1973 “con la finalidad de realizar un análisis completo de la situación económica, social y política nacional, establecer objetivos, metas y políticas nacionales y estructurar las pautas para la inmediata instrumentación y puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo”. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración Resoluciones de los cónclaves gubernamentales celebrados en las localidades de San Miguel, Colonia Suiza, Montevideo y Solís (Montevideo: Universidad de la República – Dirección de Publicaciones y Ediciones, 1978).

⁴ Sobre el papel de Vegh Villegas véase el libro de Díaz, Ramón Historia económica del Uruguay (Taurus: Montevideo, 2003), donde se lo considera poco menos que el hombre providencial sin cuya intervención no se hubiera hecho lo que se debía.

Se trataba de una verdadera estrategia de industrialización exportadora de bienes “no tradicionales”. Para impulsarla el Estado pondría en marcha una serie de instrumentos (exoneraciones fiscales, facilidades crediticias, ventajas arancelarias, controles de precios), todos ellos ya previstos en normativas aprobadas durante el período inmediato anterior (la ley de Promoción Industrial, que fue modificada por una ley de julio de 1974, la de Inversiones Extranjeras, y el Plan Pesquero). A ello debe agregarse la continuidad de una política salarial que siguió reduciendo la retribución real del trabajo y achicando la participación relativa de los salarios en la distribución del ingreso.

Como otro fundamento del crecimiento económico, la estrategia desarrollada con mayor énfasis desde 1974 incluía un segundo componente: la necesidad de atraer el capital extranjero para aumentar la tasa de inversión y de esa forma sostener el crecimiento económico. Para ello, además de implementar las previsiones de la ya mencionada Ley de Inversiones Extranjeras, y de reducir el costo relativo de la mano de obra, se procedió a una profunda liberalización y apertura externa del sistema financiero uruguayo y del mercado cambiario. En setiembre de 1974, por instrucción del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el BCU liberalizó el mercado financiero de cambios. En mayo de 1975 se dispuso por ley la libre convertibilidad del peso uruguayo para los movimientos financieros internos y externos, y la libre transferibilidad de los capitales. Finalmente, por ley de marzo de 1976 se eliminó el curso forzoso de la moneda nacional y en junio del mismo año se liberaron los toques de posiciones en moneda extranjera de los bancos.

Al cabo de este proceso el mercado financiero uruguayo quedó completamente liberalizado lo mismo que los movimientos de capitales desde y hacia el país, iniciándose un fuerte proceso de dolarización de la economía. De acuerdo a los propósitos que orientaban a los diseñadores de esta política financiera, en un contexto de abundancia de capitales en el mercado financiero internacional, el sistema bancario uruguayo se convertiría en un reducto atractivo para su colocación. En virtud de la importancia que adquirió la liberalización cambiaria y financiera, seguida de la comercial, Astori consideró a esta etapa como la de implantación del neoliberalismo.⁵

En materia cambiaria, en consonancia con lo que se venía realizando desde el período anterior, el tipo de cambio fue ajustado administrativamente en forma moderada y esporádica de acuerdo a lo que se requiriese para mantener la competitividad internacional del sector exportador, pero buscando no contribuir por esa vía a la aceleración del proceso inflacionario que había recobrado fuerza desde 1972 año tras la efímera reducción verificada en el trienio 1969-1971.

En un contexto de cierre de los mercados tradicionales y de fuerte afinidad ideológica y coordinación represiva entre los regímenes dictatoriales de la región, la apuesta a la diversificación de la oferta exportadora se complementó con una estrategia de reinserción comercial en la región. Así fue que en agosto de 1974 se suscribió el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), que entró en vigencia a partir del 1º de enero de 1975 y puso en marcha un cronograma de liberalización comercial entre ambos países que culminaba el 1º de enero de 1976. Por otra parte, en junio de 1975 se suscribió el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) con Brasil, acordándose iniciar negociaciones para establecer un programa de liberalización comercial entre ambos países.

Esta política económica resultó exitosa desde el punto de vista de algunos de los objetivos fundamentales que se había trazado. Durante este período la economía ingresó en una fase de crecimiento que puso fin al prolongado estancamiento experimentado desde la segunda mitad de los

⁵ Astori, Danilo “La política económica de la dictadura”, en *El Uruguay de la Dictadura 1973-1985* (Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1989).

cincuenta. Todos los sectores crecieron, aunque la agropecuaria lo hizo a una tasa inferior a la del sector industrial manufacturero exportador, la construcción, la pesca y el sector financiero, con lo que su participación relativa en el producto total siguió cayendo y aumentó la de los otros sectores mencionados.

Las exportaciones fueron uno de los puntales del crecimiento al tiempo que experimentaron una importante reestructuración tanto en cuanto a su composición por productos como a los mercados de destino. Sin embargo, las importaciones crecieron a una tasa también muy significativa (incluso superior a la del producto), por lo que, como ya vimos, el déficit comercial se volvió un dato estructural del modo de crecimiento. La fuerte entrada de capitales permitió financiar el crecimiento importador así como el proceso de inversión que se verificó en los sectores que lideraron el crecimiento (pesca, construcción, industria manufacturera exportadora).

La política cambiaria orientada al mantenimiento de la competitividad de las exportaciones, junto con una política tarifaria que buscó asegurar la rentabilidad de las empresas públicas, fueron dos de los factores que continuaron sosteniendo un proceso inflacionario importante que erosionó los ingresos reales de los trabajadores, propiciando un fuerte proceso de concentración del ingreso que también colaboró al financiamiento de la inversión durante el período.

Por último, la combinación entre desequilibrio externo (representado en el déficit de la cuenta corriente) y el fuerte ingreso de capital propiciado por la liberalización financiera produjo un importante crecimiento del nivel de endeudamiento externo. Notaro señala que el principal componente del mismo fue la deuda externa del sector público no financiero, por lo que corresponde asociarlo al importante proceso de inversión pública en infraestructura que se produjo en estos años (donde destacan grandes obras como la construcción de dos puentes binacionales con Argentina en Fray Bentos y Paysandú, y de la represa hidroeléctrica y puente de Salto Grande, inauguradas en 1975, 1976 y 1983 respectivamente).⁶

Estabilización y profundización liberal (1978-1984)

En octubre de 1978 se produjo un importante giro en la orientación de la política económica. Tras dos años de saldos positivos en la relación entre el déficit de la Cuenta Corriente y el ingreso de capital extranjero, la preocupación por el desequilibrio externo, cuya reducción había sido el objetivo fundamental de la estrategia económica que se venía implementando desde 1974, quedó atrás. Se asignó prioridad absoluta al combate a la inflación. Con ello se buscaba resolver un factor de inestabilidad que se había instalado hacía ya tres décadas, lo que a su vez se entendía un paso necesario para asegurar la continuidad del ingreso de capital extranjero que sería el fundamento del crecimiento a largo plazo de la economía uruguaya.

El proyecto de convertir al país en una plaza financiera regional se afirmaba como objetivo estratégico para cuya concreción era necesario crear un ambiente macroeconómico estable. En esa perspectiva, la permanencia de la inflación era un factor distorsionante que requería ser atendido en forma urgente, tomando nota de los sucesivos fracasos que se venían verificando desde los años sesenta. Para ello se adoptó un plan de estabilización con ancla cambiaria basado en un programa de devaluación moderada con tipo de cambio diario preanunciado por la autoridad monetaria con varios meses de anticipación (más conocido como la “tablita” por el formato de la publicación en la que el BCU difundía las cotizaciones del dólar para los siguientes meses).

⁶ Notaro, Jorge “La batalla que ganó la economía (1972-1984)” en El Uruguay del Siglo XX. La Economía (Montevideo: Instituto de Economía – Ediciones de la Banda Oriental, 2001).

De igual forma, se procedió a la profundización de la liberalización y desregulación de la economía interna, del sistema financiero y del comercio exterior. En agosto de 1978 se había decretado la liberalización de los mercados agropecuarios, eliminando los controles de precios de productos e insumos agropecuarios y la actividad del Frigorífico Nacional (empresa paraestatal que intervenía en la regulación del mercado interno de la carne desde su creación en 1928). En mayo de 1979 se eliminó la obligatoriedad de los encajes que los bancos privados debían mantener en el Banco Central y en setiembre del mismo año se liberó totalmente la tasa de interés hasta entonces sometida a tasas máximas, y se amplió el margen de que disponían los bancos para captar depósitos en relación a su estado patrimonial. En noviembre de 1979 se sancionó por ley una serie de modificaciones al sistema tributario que incluyó la eliminación del impuesto que afectaba a los depósitos bancarios (Impuesto Único a las Actividades Bancarias) y del que gravaba las ganancias de las inversiones extranjeras, al tiempo que expandió el ámbito de aplicación y la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Este había sido creado en 1972 y desde la reforma de 1979 se transformó en uno de los principales componentes de la recaudación fiscal. Al mismo tiempo fueron abandonados los objetivos e instrumentos identificados con la política de diversificación de exportaciones implementada en la etapa anterior: se inició una progresiva liberalización importadora, se eliminaron las facilidades crediticias que habían favorecido el crecimiento de las industrias exportadoras de bienes no tradicionales y se anunció la eliminación gradual de los subsidios de que habían gozado desde 1975.

Este viraje supuso el abandono de la política de crecimiento basada en la industrialización exportadora no tradicional y la liberalización financiera, y la reorientación hacia la estabilización cambiaria y de precios en el marco de una profundización de la desregulación y de la apertura externa de la economía, todo ello con la mira puesta en la transformación del país en una plaza financiera internacional capaz de captar la mayor porción posible de la fluidez financiera internacional y regional que caracterizaba la época.

En diciembre de 1977 se había reunido el cuarto cónclave cívico-militar y fue allí donde se adoptaron los lineamientos liberalizadores y aperturistas que comenzarían a plasmarse en agosto de 1978 cuando se implementó la liberalización del mercado de carnes y en octubre del mismo año cuando se comenzó a implementar la nueva política cambiaria. Esta reorientación no se produjo como resultado de un cambio de autoridades en el equipo económico.⁷

En verdad, no parece que se tratara un cambio en las ideas predominantes, ni en los objetivos de largo plazo, sino más bien en las prioridades escogidas para cada etapa de acuerdo a lo que las condiciones internas y externas permitían y exigían. La estabilización y la liberalización habían estado en la agenda gubernamental del régimen desde el comienzo (continuando sucesivos intentos frustrados que pueden rastrearse desde la aparición del fenómeno inflacionario como acompañante inseparable del estancamiento en los cincuenta). Pero la inflación había persistido en un período de crecimiento como el que se experimentaba desde 1973 al tiempo que el ingreso de capitales había permitido compensar el déficit de la Cuenta Corriente desde 1976.

Estas condiciones internas y externas (crecimiento inflacionario y aumento de las reservas internacionales a pesar del desequilibrio externo en un contexto de abundancia de crédito internacional) pueden haber sido los motivos por los que los conductores de la política económica nacional habrían decidido que era hora de enfrentar la inflación como problema prioritario. Y

⁷ Tras el alejamiento de Vegg Villegas en setiembre de 1976, había asumido como ministro de Economía y Finanzas el hasta entonces subsecretario Valentín Arismendi, quien se mantendría en el cargo hasta diciembre de 1982.

entendieron que la mejor forma de hacerlo era mediante el establecimiento del ancla cambiaria, aún cuando ello afectase negativamente la competitividad de los productos de exportación y beneficiase el aumento de las importaciones, puesto que se confiaba en el ingreso de capital extranjero compensaría ampliamente los perjuicios que ello pudiera ocasionar.

Como se dijo anteriormente, ambas metas estaban relacionadas. Más allá del objetivo de corto plazo en sí mismo, la prioridad asignada al control de la inflación se vinculaba a un objetivo de más largo plazo: la apuesta estratégica a la captación de capital extranjero por parte del sistema financiero uruguayo. La estabilización era un prerequisite indispensable, pues de otro modo era prácticamente imposible asegurar una tasa de interés real atractiva y exhibir un ambiente macroeconómico confiable.

No debe desconsiderarse el peso del factor ideológico en esta reorientación, por cuanto el equipo económico y financiero del gobierno dictatorial demostró tener una firme convicción liberal antes y después de 1978. Esta se concretó primero en la liberalización del sector financiero y del mercado laboral. Y recién luego que se consideró que el desequilibrio externo había dejado de ser el problema prioritario, se dio paso a la desregulación del mercado cárnico, el abandono progresivo de la política industrial desplegada desde 1974 y la profundización de la liberalización financiera y comercial.

El crecimiento que se venía verificando ininterrumpidamente desde 1973 (si bien recién en 1975 el valor del PIB por habitante superó al de 1957) continuó entre 1979 y 1981 pero en este último año ya fue notoriamente menor que en los anteriores (2% frente al 6% del año 1980). La política anti-inflacionaria no tuvo buenos resultados inmediatos. Por el contrario, en 1979 y 1980 fue muy superior a la del año 1978, alcanzando tasas de 67% y 63% respectivamente cuando en 1978 había sido del 45%. Para desgracia de los conductores de la política económica, la inflación, definida en 1978 como el problema prioritario a enfrentar, recién cayó sustancialmente en 1981 y 1982 (ubicándose en 34 y 19% respectivamente). Para ese entonces el crecimiento económico llegaba a su fin y la crisis despuntaba.

Por otra parte, las políticas de liberalización financiera y apertura comercial dieron pronto frutos que profundizaron tendencias anteriores: si bien las exportaciones crecieron en 1979 y 1980, más lo hicieron las importaciones, con lo cual el déficit comercial siguió incrementándose en el trienio 1979-1981. Lo mismo sucedió con el saldo negativo de la Cuenta Corriente (donde el pago de intereses de la deuda externa se había transformado en un componente de creciente importancia).

El ingreso de capital alcanzó tal magnitud que no sólo compensó ese déficit sino que permitió aumentar las reservas internacionales, aunque su variación en 1981 fue bastante menor que en los dos años anteriores. El costo de ello fue un impactante crecimiento del stock total de la deuda externa y de su magnitud en relación al PBI. El endeudamiento pasó de US\$ 1240 millones en 1978 a US\$ 3129 millones en 1981, representando 25% y 28% del PBI respectivamente. Una gran parte del capital ingresado lo hizo bajo la forma de depósitos de no residentes en el sistema bancario local, los cuales llegaron a representar el 33% del total de los depósitos en moneda nacional y el 47% del total de los de moneda extranjera (siendo que en 1973 estos porcentajes se ubicaban en 2 y 15% respectivamente).

Este abultado ingreso de capitales a un sistema financiero liberalizado, en un país que había eliminado el curso forzoso de la moneda nacional y autorizado los depósitos en moneda extranjera y su libre disponibilidad, provocó un importante proceso de bancarización y de dolarización de la economía (la moneda extranjera que en 1973 apenas representaba el 8% del dinero total se ubicaba

en un 46% en 1981), y propició un gran crecimiento del endeudamiento interno: de acuerdo a los datos proporcionados por Astori los créditos concedidos por la banca al sector privado no bancario pasaron de representar el 25% del PBI en 1973 al 48% en 1979.⁸

Una parte sustancial de este endeudamiento no se volcó a la inversión productiva (como lo evidencia la importante desaceleración del crecimiento en 1981) sino al consumo y a la especulación, lo cual explica tanto el gran crecimiento de las importaciones (aun cuando también debe considerarse el efecto que la segunda crisis petrolera tuvo en ello) y de la construcción. Como efecto colateral se había producido una fuerte subida de la tasa de interés real, que luego terminaría desalentando la inversión y las posibilidades de recuperación del ritmo de crecimiento económico, puesto que, por efecto de la apertura financiera, el mercado local absorbería directamente los aumentos de la tasa de interés internacional y sobre ello las autoridades incentivarían una tasa más alta, precisamente para que la plaza financiera local se volviese más rentable y por tanto atractiva para el capital extranjero, cuya captación era un objetivo central.

Cuando se iban a cumplir nueve años de crecimiento sin interrupciones verificados desde 1973 (aunque como se dijo sólo en 1975 su superó el nivel del PBI por habitante de 1957) en noviembre de 1981 se reunió en Piriápolis el quinto y último cónclave gubernamental. La persistencia del crecimiento se vio acompañada en ese momento con los primeros resultados positivos del plan de estabilización de precios, que se venía ejecutando desde la implantación de la tablita en octubre del 78: aunque todavía no alcanzaba los niveles esperados, al término de ese año la inflación se ubicaría en un 34%, siendo que en los dos años anteriores había sido superior al 60%. En el cónclave de Piriápolis la cúpula militar y la conducción civil de la política económica y financiera del régimen aprobaron una serie de lineamientos que hubieran configurado un verdadero segundo plan de desarrollo del régimen autoritario, lo cual evidencia el optimismo y la satisfacción con la situación reinante.⁹

Evidentemente no podían prever la crisis que sobrevendría al año siguiente. El importante ingreso de capitales al sistema financiero (sobre todo desde Argentina) había alejado la preocupación que podría haber ocasionado el persistente déficit comercial y de Cuenta Corriente. Este se vio agudizado desde 1979 por efecto de la ya mencionada crisis petrolera, que disparó un nuevo aumento espectacular del precio de ese insumo, de cuya importación Uruguay es completamente dependiente. Probablemente, el menor crecimiento que se verificaría en el año 81 debió ser considerado como un fenómeno transitorio.

Pero lo que sucedió en 1982 puso fin a estas expectativas y reveló en toda su magnitud los desequilibrios estructurales que el modo de crecimiento del período anterior llevaba implícitos (déficit comercial, déficit en Cuenta Corriente, creciente endeudamiento externo e interno, alta inflación y deterioro de los ingresos reales de asalariados y usufructuarios de la seguridad social). Al cabo del año la inflación alcanzaba el 19%, una tasa que hoy nos escandalizaría pero que en 1982 era la más baja desde 1970 (16%). Sin embargo, poco servía este éxito de la política estabilizadora cuando en ese año el PBI evidenció una brutal caída del 10% (tanto el PBI total como el PBI por habitante) y el desempleo trepó del 7 al 12%. Con la caída del nivel de actividad, cayó la recaudación y así el déficit fiscal trepó a una cifra cercana al 9% del PBI. Las reservas internacionales caían (su variación negativa en el año 1982 ascendió a los US\$ 638 millones, siendo que desde 1976 siempre se habían incrementado) y el endeudamiento externo aumentaba

⁸ Astori, ob.cit., 1989.

⁹ Secretaría de Planificación Coordinación y Difusión (Presidencia de la República) Lineamientos básicos de política económica y social. Cónclave gubernamental. Piriápolis 1981 (Montevideo: División Imprenta del Palacio Legislativo, 1982).

(alcanzando en 1982 los US\$ 4.238 millones, cifra que representaba un 49% del total del PBI de ese año que, como se dijo, había caído fuertemente en relación al año anterior).

Internamente se fue instalando a lo largo del año un clima generalizado de desconfianza que se concretó en retiros masivos de depósitos y salida de fondos al exterior, agudizándose así la caída de las reservas internacionales y ampliándose los requerimientos de endeudamiento externo. La banca privada, la niña mimada de la conducción económica del régimen en esta etapa, abusando de las liberalidades concedidas por las autoridades, había acumulado un importante volumen de créditos que resultarían incobrables. De acuerdo a datos aportados por Astori, entre diciembre de 1979 y marzo de 1982 el total de los créditos concedidos por bancos y casas bancarias a familias y empresas residentes casi se triplicó, alcanzando una cifra equivalente a US\$ 3.000 millones - lo que representaba un 27% del valor del PBI del año anterior -, de los que casi las tres cuartas partes estaban nominado en dólares.¹⁰ Pronto, algunos de los principales bancos extranjeros radicados en Uruguay harían saber a las autoridades que probablemente tuviesen que retirarse de la plaza si la situación no cambiaba drásticamente.

El 25 de noviembre de 1982 el gobierno anunció el fin del compromiso con el cronograma de cotizaciones cambiarias preanunciadas. La ruptura de la “tablita” marcó el momento final de la etapa que se había inaugurado en octubre de 1978. El mercado cambiario fue liberalizado al retirarse el BCU de su funcionamiento. De inmediato se produjo una brusca e importante devaluación, lo que no podría sino tener efectos desastrosos en una economía altamente dolarizada como era la uruguaya en ese momento.

La experiencia de la estabilización de precios con ancla cambiaria, desregulación de los mercados y apertura comercial y financiera al exterior había fracasado. Días después, ya en el mes de diciembre de 1982, el ministro Valentín Arismendi renunciaba a su cargo siendo relevado por Walter Lusiardo Aznares, que lo ejercería hasta mediados de diciembre de 1983. Entonces Alejandro Vegh Villegas, que en ese momento fungía como embajador de la dictadura en Estados Unidos, aceptó el llamado de los miliares para ponerse al frente de la conducción económico-financiera durante la última etapa de la transición política, cosa que hizo efectiva en enero de 1984. Previamente, en julio de 1982 José Gil Díaz había sido relevado por José María Puppo en la presidencia del BCU, quien sería a su vez sustituido por Juan Protasi en febrero de 1984. En diciembre de 1983 también había sido renovado el directorio del BROU.

En medio de la grave crisis, la prioridad absoluta de las autoridades pasó a ser la de asegurar la supervivencia del sistema financiero y recrear unas mínimas condiciones de estabilidad, mientras los militares conducían la transición y negociaban sus términos en las mejores condiciones posibles para ellos con los partidos políticos habilitados. Para eso no era menor la forma en que se procesase la salida de la crisis financiera y se recompusiesen algunos aspectos básicos del funcionamiento económico. El Estado asumió entonces, nuevamente, un papel francamente intervencionista. En función de esto y de los objetivos que lo orientaban, Notaro caracterizó a esta etapa final de la política económica como “intervencionismo de sobrevivencia”.¹¹

En el marco de ese objetivo estratégico de índole político-económica, y tras firmar una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en febrero de 1983, en junio de ese año la dictadura concretó una insólita operación por la que el Banco Central adquirió, mediante la entrega de bonos del tesoro, las carteras de deudores incobrables por US\$ 386 millones correspondientes a

¹⁰ Astori, ob.cit., 1989.

¹¹ Notaro, Jorge La política económica en Uruguay 1968-1984. (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental - CINVE, 1984).

cinco bancos nacionales para que fueran adquiridos por instituciones bancarias extranjeras. Y luego adquirió la lista de deudores incobrables que le presentó un grupo de dieciocho bancos privados totalizando otros U\$S 215 millones. En el marco de esta operación, el conjunto de las instituciones bancarias que participaron concedieron al BCU préstamos por U\$S 540 millones, que se sumaron a los U\$S 215 millones que éste destinó a comprar las carteras incobrables. De esa forma, endeudando al Estado uruguayo por U\$S 1141 millones, el régimen dictatorial le trasladaba los altos costos del salvataje bancario a la democracia que se restablecería dos años después, los que se sumaban a un endeudamiento que en 1982 ya había experimentado un espectacular crecimiento.

Necesitado de una refinanciación del endeudamiento externo ante la imposibilidad de cumplir con los compromisos contraídos, el gobierno uruguayo acordó con el FMI un programa de ajuste que permitiría acceder a una renegociación con la banca privada para postergar vencimientos y poder así recomponer reservas. Los puntos básicos del acuerdo alcanzado pueden sintetizarse en cuatro aspectos: política monetaria restrictiva, reducción del déficit fiscal, continuidad de la contracción salarial por debajo de la inflación, y profundización de la política de reducción de la protección arancelaria. O sea: nada nuevo que ya no hubiere estado en los planes económicos del régimen.

Los resultados de este ajuste recesivo son difíciles de separar de los efectos de la propia crisis. El PBI siguió cayendo aunque a tasas menores que en 1982 (5% en 1983 y 1% en 1984). La caída del nivel de actividad y de los ingresos reales provocó una espectacular caída de las importaciones. Las exportaciones también cayeron pero en menor medida que las importaciones, por lo que en 1983 y 1984, por efecto de la recesión, se registró superávit comercial por primera vez desde 1973. De todos modos, la Cuenta Corriente siguió presentando un saldo negativo, aunque menor que el de los cuatro años previos.

El endeudamiento externo alcanzaría en 1983 y 1984 un porcentaje record al ubicarse en el 90% del valor del PBI. Las reservas internacionales aumentaron levemente en 1983 pero volvieron a caer en 1984. La inflación volvió a dispararse ubicándose en 49% en 1983 y 55% en 1984. El déficit fiscal siguió siendo muy alto, en el orden del 12.5% y del 9% en 1984. Mientras tanto, el desempleo siguió creciendo, ubicándose en 15% y 14% respectivamente, al tiempo que el salario real siguió cayendo hasta ubicarse en 1984 en el valor 51 tomando índice base 100 el año 1967, siendo que en 1982 estaba ubicado en el valor 71.

Autoritarismo y liberalización

Entre los economistas que han estudiado este período de la historia uruguaya no se registra un consenso u opinión predominante acerca de la continuidad de un mismo modelo económico reconocible a lo largo de todo el período. Existe además la dificultad de que tampoco hay coincidencia acerca del concepto mismo de “modelo económico”, al punto que algunos autores directamente prescinden de su utilización como categoría de análisis.¹² Estamos pues ante un

¹² Notaro prefiere referirse a las estrategias de política económica, distinguiendo tres diferentes entre 1974 y 1984. En cambio, Faroppa distingue durante el tramo de la dictadura que analiza (1973-1981) tres versiones sucesivas de lo que denomina “modelo neoliberal”. Astori habla de un modelo “neoliberal” durante la dictadura identificando tres fases en su desarrollo. Cancela y Melgar se refieren al retorno del “modelo liberal” entre 1974 y 1984, aludiendo a su primer despliegue entre 1959 y 1962. Finalmente Olesker se refiere a un modelo “excluyente, liberal y concentrador” en el período 1968-2000. Notaro, ob.cit., 1984. Faroppa, Luis Políticas para una economía desequilibrada. Uruguay 1958-1981 (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1982). Astori, ob.cit. 1989. Cancela, Walter y Melgar, Alicia El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya 1955-1985, (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental - CLAEH, 1986). Olesker, Daniel Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000) (Montevideo: Ediciones Trilce, 2001).

problema conceptual que es previo a la discusión sobre el problema histórico planteado. Es necesario adoptar una definición de lo que se entiende por “modelo económico” para luego discutir su aplicabilidad a un período histórico concreto.

En Teoría Económica, suele hablarse de “modelo” en referencia a cierto tipo de formulaciones abstractas. Por tanto, no se trata de algo cuya existencia pueda reconocerse en la realidad histórica concreta, sino de una construcción puramente teórica motivada en el propósito de entender el funcionamiento de la economía en un alto nivel de abstracción. Evidentemente no es ese el tipo de categoría analítica útil para interpretar el devenir histórico de una economía realmente existente en cierto tiempo y lugar. Cuando en historia económica se utiliza la referencia a un “modelo económico” se lo hace en general para dar cuenta de cierta configuración histórica concreta. Esta incorpora tanto la estructura y la dinámica económica observada como las concepciones económicas dominantes de la época estudiada. En ese sentido es que se habla del modelo agroexportador o del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones

Se trata entonces de una acepción de modelo mucho menos teórica, más histórica, y también más pragmática, más vinculada a las ideas y a las acciones que de acuerdo a ellas despliegan los actores del proceso histórico en relación al funcionamiento de la economía (la propia palabra “modelo” remite a cierta visión, cierto paradigma al que se pretende que la realidad se ajuste). Podemos entonces entender por tal una cierta concepción general acerca de la forma en que se debe estructurar la economía nacional y sus diversos componentes (incluyendo obviamente el papel del Estado); en que aquella se debe insertar en la economía internacional; y que deben distribuirse en la sociedad sus resultados. Las políticas económicas pueden ser entendidas como la forma concreta en que de acuerdo a la concepción general que se instala como predominante en las elites políticas, los gobiernos enfrentan las diversas y cambiantes circunstancias que se les presentan, al tiempo que se orientan el proceso económico de acuerdo a aquella.

En ese sentido, en Uruguay puede reconocerse un giro muy significativo en la orientación general de las políticas económicas, como expresión de un cambio en el paradigma político-económico dominante, hacia 1959. En sendas retrospectivas de la política y de la economía uruguayas en el siglo XX se ha coincidido en este señalamiento del año 1959 como punto de inflexión, identificándose concretamente a la Reforma Monetaria y Cambiaria (RMC) de ese año como un hito relevante.¹³ Ante el agotamiento de las posibilidades de crecimiento en el contexto del modelo anterior -basado en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), el dirigismo estatal y el desarrollo del mercado interno-, la RMC aprobada en diciembre de 1959 habría inaugurado la transición hacia otra configuración económico-social, basada en la liberalización (el repliegue del dirigismo estatal), la apertura comercial y financiera, y el crecimiento exportador. En esa secuencia histórica más larga, el período autoritario habría sido un segundo momento dentro del proceso de reorientación y reestructura de la economía uruguaya tras la crisis de la ISI y bajo un nuevo paradigma que doctrinariamente se inspiró en los postulados liberales. De esta forma, la dictadura queda ubicada como uno de los tres momentos dentro de un proceso histórico mayor, antecedida por la primera liberalización implementada entre 1959 y 1962, y continuada por la tercera que se habría de producir en los noventa.

Esa trayectoria es coincidente con la que se ha señalado en la literatura sobre la historia económica de América Latina globalmente considerada.¹⁴ En un nivel de generalización dentro del que se

¹³ Instituto de Economía, *El Uruguay del siglo XX. La Economía* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2001). Instituto de Ciencia Política, *El Uruguay del siglo XX. La Política* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2003).

¹⁴ Thorp, Thorp *Crecimiento, pobreza y desigualdad. Una historia económica de América Latina en el siglo XX* (Washington: BID, 1998). Bulmer-Thomas, Víctor: *La historia económica de América Latina desde la*

subsumen las peculiaridades nacionales se han identificado tres grandes etapas en la historia económica latinoamericana desde la consolidación de los estados y las economías nacionales en el último tercio del siglo XIX hasta fines del XX: la del crecimiento hacia fuera o economía agroexportadora (1870-1930), la del crecimiento hacia adentro o de la ISI (1930-1970), y la del crecimiento con deuda o nuevo paradigma (1970-2000). En el caso uruguayo las políticas reformistas del primer batllismo (especialmente entre 1911 y 1916) y la orientación liberalizadora y aperturista del primer gobierno de mayoría blanca (1959-1963) evidenciarían cierto adelantamiento en los momentos de inicio de las transiciones de una etapa a otra.

Esa antelación puede explicarse tanto por las dificultades tempranas y los crecientes cuestionamientos que en Uruguay afectaron al crecimiento agroexportador primero (en la última década del siglo XIX) y a la ISI luego (a mediados del siglo XX), como por los recambios producidos en dichos contextos al interior de las elites políticas gobernantes. La dictadura instaurada en 1973 no habría representado entonces el momento de implantación de un nuevo paradigma sino una fase de profundización autoritaria del que se venía implementando desde fines de 1959.

Otra vertiente de la literatura latinoamericanista, focalizada en este caso sobre los procesos políticos de los años setenta, postuló, en forma contemporánea a los fenómenos que analizaba, que existía una vinculación importante entre el agotamiento de las posibilidades de avance de la industrialización sustitutiva de importaciones y la instauración de los “nuevos autoritarismos” de los sesenta y setenta.

La formulación originaria de este planteo correspondió a Guillermo O’Donnell en su estudio acerca del régimen dictatorial instaurado en Argentina tras el golpe de Estado de 1966. O’Donnell planteó que se estaba ante un nuevo tipo de régimen autoritario (al que propuso denominar como Estado Burocrático Autoritario), diferente a los autoritarismos latinoamericanos tradicionales. Entre otras características, estos regimenes habrían sido el marco político adecuado y necesario para procesar una segunda fase de profundización e integración vertical del sector industrial. Ello permitiría superar los límites alcanzados en la primera etapa de la industrialización, los que se manifestaban en los procesos inflacionarios y las crisis de balanza de pagos, factores a su vez desencadenantes del desorden social y político que las fuerzas golpistas pretendían conjurar violentamente.¹⁵

La propuesta de O’Donnell inauguró un importante debate sobre la naturaleza de los autoritarismos y su relación con la economía, que se procesaría a lo largo de los setenta y principios de los ochenta (cuando el eje de reflexión y debate se trasladaría hacia el tema de las transiciones a la democracia). Entre las críticas al planteo de O’Donnell es particularmente provechosa para la discusión del caso uruguayo la que formulara Albert Hirshman. Este autor sostuvo que en verdad la reestructura del capitalismo industrial latinoamericano en dirección a su integración vertical no era un problema que hubiera estado planteado en los casos que O’Donnell intentaba explicar. Para Hirshman el problema que estaba en la base de las tendencias autoritarias que finalmente se impusieron era otro: la convicción de que debían reorientarse las políticas económicas en línea con los postulados de la ortodoxia (liberalización comercial y cambiaria, disciplina fiscal, estabilización de precios).

Según Hirshman, la primera etapa de la ISI no había agotado sus posibilidades de generar crecimiento sino que las políticas heterodoxas que habían sido adecuadas para cumplir el despegue

independencia (Fundación de Cultura Económica: México, 1994).

¹⁵ O’Donnell, Guillermo Modernization and Bureaucrati-Authoritarianism: Studies in South American Politics (University of California, 1973), “Reflections on the patterns of change in the Bureaucratic-Authoritarian State”, Latin American Research Review, Vol. 12, Nr. 1 (1978).

basado en la producción de bienes de consumo para el mercado interno (en particular el proteccionismo arancelario, la sobrevaluación cambiaria, la tolerancia de la inflación) ya no lo eran para seguir avanzando hacia la producción de bienes intermedios y de capital. Los sectores que promovieron el camino autoritario eran concientes de esta necesidad. Y también lo eran con respecto al hecho de que el propio proceso de industrialización había creado una configuración de intereses sociales y políticos contraria al abandono de las políticas que lo habían propiciado.¹⁶

Volviendo al caso que nos ocupa, la experiencia uruguaya no condice con la interpretación de O'Donnell: la integración vertical de la industria no era un asunto que figurara en la agenda del golpismo ni del régimen autoritario. Sí en cambio, parece ajustarse, pero sólo hasta cierto punto, al esquema interpretativo propuesto por Hirshman, por cuanto efectivamente tras la instauración del régimen autoritario se verifica una orientación de política económica en fuerte consonancia con los postulados ortodoxos que impulsaban los organismos financieros internacionales. Sin embargo, esa orientación liberal no estuvo aquí asociada al propósito de pasar de la producción de bienes de consumo a la de bienes intermedios y de capital. Y debemos también volver a interponer la misma objeción ya formulada en relación a la periodificación tomada de la historiografía económica latinoamericanista: en el caso uruguayo el tránsito de las viejas a las nuevas políticas no se produjo con el golpe de Estado que inaugura la dictadura en junio de 1973 sino con la RMC de diciembre 1959. Con la dictadura esa orientación general se profundiza, pero aún así registra significativas variaciones en 1974, 1978 y 1982.

Civiles y militares

Como ya se dijo, una vez instaurada la dictadura, un elenco civil integrado por emprendedores ideológicos liberales y/o técnicos especializados en economía que sintonizaban con las ideas liberales aprovecharon la oportunidad única que se les presentó para ensayar la aplicación de una política económica ortodoxa que venía siendo fuertemente resistida por el sindicalismo, el gremialismo estudiantil y la izquierda política, que serían precisamente los objetivos prioritarios de la represión hasta lograr su desactivación. Se produjo entonces en el caso de la conducción de la política económica un reparto de funciones entre personal militar y civil del régimen. Y esta parece ser la relación más fuerte que se pueda establecer entre régimen político y economía durante la dictadura.

A partir de la creación de las Fuerzas Conjuntas en setiembre de 1971 los militares habían adaptado rápidamente su estructura y modo operativo para ocuparse del combate de la subversión que el gobierno les encomendó. Tras el golpe perfeccionaron su dominio de las técnicas de represión y control para imponer el orden interno en forma autoritaria. Pero no contaban en sus filas con expertos en asuntos económicos y menos aún en los específicamente financieros. Tampoco tenían vínculos directos con los organismos financieros internacionales (sus burócratas y sus técnicos), relación clave para un país afectado por un severo desequilibrio en el sector externo de su economía.

Por ello confiaron la conducción económico-financiera del régimen a un elenco civil que tenía una clara orientación que comulgaba con los lineamientos promovidos por dichos organismos, aún cuando la misma no pueda encontrarse en el pensamiento de la jerarquía militar del régimen y sea más bien en principio ajena a la doctrina castrense tradicional. Fue en esta área de las políticas públicas, junto al servicio exterior, donde más claramente se observa la participación del

¹⁶ Hirshman, Albert "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Its Economic Determinants", Collier, David (ed.) *The New Authoritarianism in Latin America*, (Princeton University Press: Princeton, 1979).

componente civil de la dictadura. El MEF y el BCU fueron dos ámbitos de la administración pública donde los civiles mandaron con pocas interferencias. No así el BROU cuya presidencia recayó en figuras militares, pero su participación en la conducción económico-financiera del estado uruguayo era marginal y subordinada.

Sin embargo, los militares no delegaron completamente dicha conducción. Los colaboradores civiles que comandaron ese y otros ámbitos de las políticas públicas debieron rendir cuentas periódicamente ante el resto del gobierno y la cúpula de las Fuerzas Armadas, someter sus lineamientos estratégicos y acciones de mediano y corto plazo, así como sus resultados, a la opinión militar. Los cónclaves gubernamentales reunidos en cinco ocasiones entre 1973 y 1981 fueron las instancias formales en que este control militar sobre los civiles que conducían la política económica y financiera se concretaba.

El control militar actuó como freno total o parcial a los designios liberales y ortodoxos de los técnicos y conductores civiles del régimen en algunas áreas de la política económica (fiscal, comercial) mientras que la habilitó totalmente en otras (financiera, monetaria y cambiaria) o reguló fuertemente el proceso de su ejecución (de precios).¹⁷ El impulso técnico-civil de orientación neoliberal fue moderado por el freno militar, celoso guardián del estado, que decidía en última instancia.

No tenemos aún elementos para establecer qué papel jugaron en la determinación de esos impulsos y frenos los grupos de presión, en particular la cámaras empresariales. Esta es otra de las zonas oscuras de historiografía uruguaya sobre el período dictatorial, donde es necesario que la investigación avance para completar el puzzle de actores y factores que intervinieron en el proceso de la política económica. De igual modo debe incorporarse al análisis el papel que jugaron ciertos agentes intelectuales en la construcción de la instalación del pensamiento económico liberal y las políticas ortodoxas. En este sentido, sí sabemos que la revista “Búsqueda”, que Ramón Díaz dirigió por varios años desde su fundación en 1972, jugó un destacado papel como ámbito de expresión y difusión de ese pensamiento económico, desplegando incluso por momentos una crítica por derecha a la dictadura a la que se criticó ciertas inconsecuencias con los lineamientos compartidos.¹⁸

Para terminar cabe preguntarse también qué papel pueden haber jugado los organismos financieros internacionales en la determinación del curso económico de la dictadura. Ello se vincula a la cuestión de por qué los militares eligieron a personajes de concepción liberal siendo que no necesariamente esta era la doctrina predominante en la elite militar, más bien estatista, por tradición y convicción. Para poder responder esta pregunta habría que profundizar en la investigación acerca de las formas y criterios a que se ajustó el reclutamiento del personal civil del régimen. Pero las relaciones y la afinidad ideológica de estas figuras con los organismos financieros internacionales debió ser un factor clave de la opción. La economía uruguaya enfrentaba desequilibrios que requerían la asistencia financiera externa. El crédito otorgado por los prestamistas institucionales multilaterales -a los que los sucesivos gobiernos uruguayos venían acudiendo en forma creciente

¹⁷ Sobre este tema de la función de control que asumieron los militares en relación a los técnicos civiles en la conducción de la política económica y financiera véase el trabajo de Robledo, Lara “1973-1984. Técnicos y militares en Uruguay. Política económica” en Cuadernos de la Historia Reciente. 1968 Uruguay 1985, No 6 (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2010).

¹⁸ Sobre el papel de la revista Búsqueda como emprendedor ideológico y “conciencia crítica” del régimen autoritario véase el libro de De Armas y Garcé, Adolfo El Uruguay y su conciencia crítica (Trilce: Montevideo, 1996) y el de Lynn, Patricia Una historia para ser contada (Búsqueda: Montevideo, 2007). En cuanto al juicio de Ramón Díaz acerca del significado del período dictatorial en la historia de las políticas económicas en Uruguay, tanto desde el punto de vista del avance liberalizador que él reclamaba como de lo que criticaba como inconsecuencias véase Díaz, ob.cit., 2003.

desde setiembre de 1960 (cuando se firmó la primera Carta de Intención con el FMI)- no era incondicionado. Por el contrario, tenía como contrapartida el compromiso de adoptar las políticas ortodoxas que supuestamente solucionarían los problemas de corto plazo que justificaban la concesión de los préstamos solicitados. El tipo de políticas que promovían los técnicos civiles que integraron los equipos económicos de la dictadura.

Algunas conclusiones

En definitiva, no es posible responder terminantemente acerca de la relación entre régimen político y modelo económico durante la dictadura. Pero de estas reflexiones surgen algunas hipótesis plausibles.

La dictadura no implantó un modelo económico completamente nuevo, sino que profundizó la implementación de un paradigma económico que se venía ensayando desde fines de 1959 cuando se aprobó una reforma monetaria y cambiaria claramente orientada a la liberalización y apertura de la economía. En su lucha contra el “enemigo interno” que creía la encarnación local del “comunismo internacional”, el régimen autoritario generó condiciones políticas que resultaron adecuadas para dicha implementación, en tanto suprimió violentamente toda posibilidad de disenso y desactivó de igual modo la resistencia social y política a dicha implementación.

Uno de los problemas que no pueden ignorarse a la hora de abordar la reflexión sobre el vínculo entre autoritarismo político y liberalismo económico durante la dictadura vigente en Uruguay entre 1973 y 1985 es el relativo a la composición civil y militar del régimen y a los distintos papeles que las Fuerzas Armadas por un lado y el personal civil por otro, jugaron en las diversas esferas del gobierno y la administración pública después del golpe de Estado y hasta el retorno a la democracia.

La ecuación civil-militar no fue igual en todos los ámbitos de la acción estatal ni en todos los momentos de la dictadura. En el ámbito de la formulación e implementación de las políticas económicas el elenco civil tuvo un protagonismo muy fuerte, probablemente el mayor que puede reconocerse en el conjunto de la administración pública con la única excepción del servicio exterior. Además, en este ámbito de las políticas públicas, ese protagonismo civil se mantuvo constante a lo largo de todo el período dictatorial, sin que puedan identificarse variaciones significativas que ameriten algún tipo de periodificación al respecto.

La profundización del rumbo económico que el país venía ensayando desde 1959 fue confiada a un elenco de técnicos civiles que la promovía por propia convicción y que comulgaba en ello con las condiciones exigidas por los organismos internacionales de crédito. Ello fue funcional a las necesidades financieras del régimen, y en esta funcionalidad probablemente resida la otra cara de la alianza entre la cúpula militar y el elenco civil liberal que se ocupó de la conducción económico-financiera.

Los militares no tenían más que algunas ideas generales sobre el desarrollo económico y sus relaciones con la seguridad nacional (“seguridad para el desarrollo” fue un lema propio de la jerga militar antes y después del golpe de Estado de 1973). Fue el elenco civil que integró las filas del golpismo y formó parte de la élite gobernante durante la dictadura el que dotó al régimen autoritario de una clara orientación político-económico de signo liberalizador y aperturista. Este fue una de las esferas estatales donde los militares más se confiaron en el conocimiento especializado y el relacionamiento internacional que detentaba el elenco civil con el que compartieron el ejercicio del poder autoritario y la gestión pública durante el período.

Para ello, se remitieron a un libreto que había quedado sistematizado en plan elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el transcurso de 1972. Dicho plan (concebido para un período de cinco años) proveyó a los hacedores civiles de la política económica durante la primera etapa del régimen con un diagnóstico de la situación en el que se identificaban los problemas prioritarios y sus causas. También contenía lineamientos generales y una planificación indicativa de carácter general y sectorial para enfrentar dichos problemas. Estos fueron efectivamente puestos en marcha a partir de 1974, en un contexto externo fuertemente deteriorado por los impactos directos e indirectos de la crisis del petróleo que se había desatado en 1973.

De todos modos, los militares no delegaron totalmente la conducción económica y financiera del régimen en el personal civil dirigente. Por el contrario, controlaron su marcha, moderando el impulso desregulador y aperturista, amortiguando o demorando el repliegue estatal y el consiguiente avance de las fuerzas del mercado con respecto a lo que los técnicos civiles y otros emprendedores ideológicos hubieran preferido hacer de no haber tenido que sujetarse al control militar y tolerar los frenos éste les impuso.