Mientras el IE compartía la crítica de Faroppa a la posición liberal y concluía que ella no ofrecía una salida a la economía agraria y dependiente, adjudicaba un rol determinante en el proceso económico a la producción industrial y, en especial, a la producción de bienes de capital y tecnología. Este era el verdadero cuello de botella de la economía uruguaya y no podía ser superado en el marco del sistema capitalista internacional. Por ello el IE también criticaba el programa propuesto por la CIDE y Faroppa, que incluía la creación de un mercado común regional.⁹

1.3. El contexto socio-político y las medidas de política económica

El balance de fuerzas social y político cambió significativamente en estos años. Como en el caso del proceso económico, los años 1954-61 formaron parte de un proceso más prolongado. A nivel político, el cambio de la correlación de fuerzas habría de tener varios hitos, pero la acumulación de contradicciones habría de tener una resolución radical recién con el golpe de Estado de 1973.

Sin embargo, el fin de la década del '50 fue decisivo para el ulterior desarrollo socio-político. La acumulación de saldos negativos de comercio exterior entre 1954 y 1957 (ver Cuadro VIII.2) fortaleció el poder de los grupos sociales que controlaban la producción exportable, en especial, los productores agropecuarios y los comerciantes. En este contexto, estos grupos resistieron la política redistributiva de diferentes maneras: contrabandeando sus productos hacia el exterior, reteniendo las zafras, enviando sus capitales al exterior, etc. En 1958 los resultados de las elecciones nacionales consolidaron el cambio de las relaciones de fuerza en el plano político. La alianza blanco-ruralista inició un proceso de liberalización de la economía que avanzaría, sin embargo, muy lentamente.

Ya en 1956 las presiones de los intereses agropecuarios combinadas con los efectos de la crisis sobre la capacidad de acción del Estado, condujeron a que se introdujeran medidas tendientes a favorecer a los intereses agroexportadores. En 1953/58 los gastos del Fondo de Diferencias de Cambio fueron 75% superiores a sus ingresos.¹⁰ En agosto de 1956 se introdujeron nuevas disposiciones que regulaban el comercio importador y exportador. El Ministro de Finanzas, Lado Arroyo Torres, caracterizó la nueva política económica de la siguiente manera. El equilibrio entre demanda y oferta de divisas debería ser restablecido y futuras devaluaciones evitadas; tanto las exportaciones agropecuarias como industriales debían ser estimuladas ya que dichos sectores no podían crecer independientemente uno del otro. Los intereses de los productores habrían de colocarse por encima de los de comerciantes y consumidores. El crecimiento del sector exportador habría de regular el crecimiento de los

⁹ Universidad de la República, Instituto de Economía, *El Proceso Económico del Uruguay*, pp. 191-192.

¹⁰ Finch, M. H., *A Political Economy of Uruguay Since 1870*, p. 109.

otros sectores de la economía. El Estado garantizaría las ganancias de los productores ajustando el consumo a la producción, ya que la estructura del consumo era considerada la principal causa del déficit de la balanza comercial.¹¹

Las medidas de agosto de 1956 afectaron tanto las exportaciones como las importaciones. El porcentaje de divisas que los exportadores podían cambiar al tipo de cambio libre fue aumentado en todos los rubros. De esa manera se mantuvo el balance de fuerzas entre el sector industrial y agrario dentro del sector exportador. El comercio importador fue parcialmente liberalizado. El cambio más importante consistió en la remoción de los bienes de capital del grupo privilegiado que, integrado además por bienes básicos y materias primas, obtenía las divisas extranjeras a la mitad del precio vigente de acuerdo al tipo de cambio libre. En lo sucesivo, las importaciones de bienes de capital se decidirían de forma *ad hoc*. Aún cuando se mantuvieron tarifas especiales para la importación de bienes suntuarios y artículos competitivos con la industria nacional, se pasó a entender que la competencia externa era beneficiosa, ya que contribuía a la eliminación de los monopolios y a contrarrestar la inflación.

Estas medidas no pudieron revertir la crisis y la balanza de pagos arrojó un nuevo déficit en 1957. Las cuotas de tipo de cambio libre de las exportaciones continuaron elevándose, pero como algunos productos industrializados ya habían obtenido el 100% en 1956, como el top, el beneficio relativo de la industria tendió a decrecer. La relación de fuerzas comenzó a cambiar a favor de la producción agropecuaria.

Finalmente, en diciembre de 1959, se aprobó la ley de reforma cambiaria y monetaria, que eliminó el sistema de tipos de cambio múltiples. El nuevo tipo de cambio libre y absoluto implicó una fuerte devaluación del peso (0,136 gramos de oro contra 0,585 en 1938) y se eliminó la diferencia entre el tipo de cambio exportador e importador. Las importaciones fueron sujetas a tarifas aduaneras y las exportaciones se vieron sujetas a detracciones, que variaban de acuerdo al valor agregado de los productos exportados. El estímulo a las exportaciones industriales no desapareció, pero no fue tan intenso como con anterioridad a 1956.

El Ministro de Economía que promovió la nueva política económica argumentó que

“...ese liberalismo no implicó una vuelta al pasado... (sino) arrancar el velo monetario, la fantasía de un sistema artificial, y traer los problemas a la realidad.”¹²

¹¹El Ministro citó las palabras de un colega latinoamericano, cuyo país no tenía saldos negativos en su balanza comercial. El colega, orgulloso de sus cuentas de comercio exterior, declaraba no haber podido lograr esos buenos resultados de haber pretendido proporcionar, por medio de importaciones, un par de zapatos a cada uno de sus compatriotas. Discurso pronunciado en la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes, reproducido en la *Revista de la Unión Industrial Uruguaya*, No 158, 1956.

¹²Azzini, J.E., *La Reforma Cambiaria. Monstruo o Método?*, p. 41.

Es importante destacar el rol jugado por algunos sectores vinculados a la industria en este proceso. La Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) aprobó las medidas de agosto de 1956. J.G. Aznárez, presidente de la CIU, reclamó la cooperación entre los sectores agrarios e industriales. La producción exportable habría de ser estimulada, ya que proveía de las divisas necesarias para la obtención de insumos para el conjunto de la economía. Las medidas del 56 eran adecuadas, pero deberían sujetarse a algunos ajustes.¹³

En octubre de 1957, la CIU demandó tres tipos de medidas: creciente apoyo a la importación de materias primas y reducción de la lista de productos que obtenían bajos tipos de cambio para la importación (productos básicos); aumento del estímulo a las exportaciones y eliminación de la intervención estatal en la fijación del tipo de cambio; introducción de tarifas aduaneras como instrumento de política proteccionista.¹⁴

Las medidas de noviembre del 57 coincidieron de forma significativa con las demandas de la CIU y fueron inmediatamente bienvenidas por Aznárez al pronunciar su discurso anual el Día de la Industria. En una atmósfera lúgubre, sin banquete y debiendo utilizarse el propio local de la CIU, dijo que un nuevo y doloroso ajuste era necesario, que este habría de afectar a algunas industrias, pero que no había otra salida a la situación.¹⁵

En enero de 1958 la situación había empeorado aún más y la escasez de divisas y materias primas era aguda. La CIU sugirió acelerar el proceso de asignación y distribución de divisas y redistribuir las divisas existentes eliminando las asignadas a los grupos no prioritarios.¹⁶

Una pregunta que surge frente a estas posiciones es la de si ellas representaban al conjunto del sector industrial y, en caso contrario, qué intereses se veían representados en ellas.

La decisión de enero de 1958 fue resistida por varias asociaciones de rama miembros de la CIU. La concurrencia a las reuniones de ésta venían mostrando una significativa mengua desde 1956, y en 1958 varias asociaciones se alejaron de la Cámara.¹⁷

El sistema de cuotas de divisas para diferentes grupos de bienes dejaba un amplio espacio para negociaciones particulares entre los organismos competentes y las empresas. Desde 1956 parece haber crecido el rol jugado por las empresas particulares en esas negociaciones y haberse fortalecido el poder de algunas de ellas en tanto parecen haberse debilitado las gremiales como ámbito de mediación entre industriales.

Aznárez era co-propietario RAUSA, el principal productor e importador de azúcar. También era importante accionista de la empresa agro-industrial

¹³Discurso pronunciado el Día de la Industria, reproducido en la *Revista de la Unión Industrial Uruguaya*, No 158, 1956.

¹⁴Memorandum de la CIU, 17/10/57, reproducido en la *Revista de la Unión Industrial Uruguaya*, No 158, 1956.

¹⁵*Revista de la Unión Industrial Uruguaya*, No 160, 1957.

¹⁶*Revista de la Unión Industrial Uruguaya*, No 161, 1958.

¹⁷Este proceso puede ser seguido en la *Revista de la Unión Industrial Uruguaya*.

exportadora CIPA, propietario de firmas comercializadoras de productos agrícolas y de fábricas de fideos y accionista de Montevideo Refrescos, la embotelladora nacional de la Coca-Cola.¹⁸

Al mismo tiempo que era presidente de la CIU, Aznárez era miembro del directorio de la Cámara Mercantil de Productos del País (CMPP), una organización que representaba los intereses de los grupos nacionales vinculados a la comercialización de productos agropecuarios. La CMPP había venido atacando sistemáticamente la política industrialista, la intervención del Estado en la comercialización interna de los bienes agropecuarios y el sistema de tipos de cambios diferenciados para las exportaciones, es decir, partes vitales de la política de protección a la industria.

Cuando Aznárez era presidente de la CIU, R.J. Raffo era el secretario. Su grupo económico familiar tenía una gran variedad de inversiones en Uruguay, entre ellas, GRAFEX (imprenta), FANACOLI (industria química) y EGAM (empresa procesadora de aluminio que se asoció a capitales canadienses y que luego pasó a llamarse ALCAN). También era fuerte accionista de FNP (la más antigua y mayor fábrica papelería del país), terrateniente y banquero de lana.¹⁹

El padre de R.J. Raffo, J.C. Raffo, era miembro destacado del Partido Nacional y en 1959 fue electo presidente de la Asamblea General.

El directorio de la CIU parece haber representado los intereses de una alianza de importantes grupos económicos nacionales con fuertes inversiones e intereses en la industria pero con un importante grado de diversificación hacia otros sectores económicos, especialmente el agro y el comercio exportador. Estos grupos estaban fuertemente entrelazados entre sí y con capitales extranjeros y contaban con una diversidad de opciones de desarrollo, lo que les permitía adaptarse con flexibilidad a diferentes circunstancias internas y externas. Pudieron extraer ventajas de la política proteccionista y explotar el mercado interno incorporando tecnología avanzada mediante asociaciones con el capital extranjero. Al cambiar las circunstancias, y ante el aparente agotamiento del modelo industrializador, utilizaron sus posiciones monopólicas u oligopólicas para negociar su sobrevivencia en el mercado interno frente a un debilitado aparato estatal, a la vez que, abandonando la cohesión de los sectores industriales, se volcaron nuevamente a una política de coincidencias con los sectores agropecuarios y agroexportadores.

Es importante resaltar que dichos grupos tenían intereses muy importantes en el mercado interno, en el que detenían posiciones estratégicas en los más importantes complejos productivos. Por ello, el análisis del proceso socio-político no debería simplificarse a una confrontación entre opciones de exportación y mercado interno o de intereses industriales contra agrarios.

¹⁸Por un estudio del desarrollo histórico del grupo Aznárez ver Stolovich, L., Rodríguez, J.M. & Bértola, I., *El Poder Económico en el Uruguay Actual*, pp. 309-323.

¹⁹Por un estudio del desarrollo histórico del grupo Raffo y de los otros grupos económicos vinculados a FNP ver Stolovich, L., Rodríguez, J.M. & Bértola, I., *El Poder Económico en el Uruguay Actual*, pp. 323-343.

De todas formas, los diferentes intentos de superar la crisis se basaron en cambios más o menos radicales del balance de fuerzas socio político. Esa nueva coincidencia de intereses entre los sectores agroexportadores y los poderosos grupos económicos fue en parte resistida por quienes intentaban intensificar el proceso industrializador y de diversificación productiva orientado al mercado interno y en parte por el movimiento obrero y la izquierda política, que promovían cambios radicales de la estructura productiva, las relaciones de propiedad y la inserción internacional de la economía uruguaya.

Los años 60' fueron un período de transición en el que el desarrollo de la correlación de fuerzas socio-política no permitió la introducción de cambios radicales y duraderos en la política económica. Las confrontaciones fueron en aumento hasta que finalmente en 1973, mediante el golpe de Estado, se crea una situación completamente nueva. El énfasis de la política económica pasó a ubicarse en el fomento de las exportaciones industriales no tradicionales, aunque igualmente basadas en la elaboración de productos primarios tradicionales. La competitividad de esas nuevas industrias habría de seguir basándose en el acceso a materias primas baratas pero también, y principalmente, en una drástica reducción de los salarios reales y en diferentes tipos de beneficios fiscales y financieros.