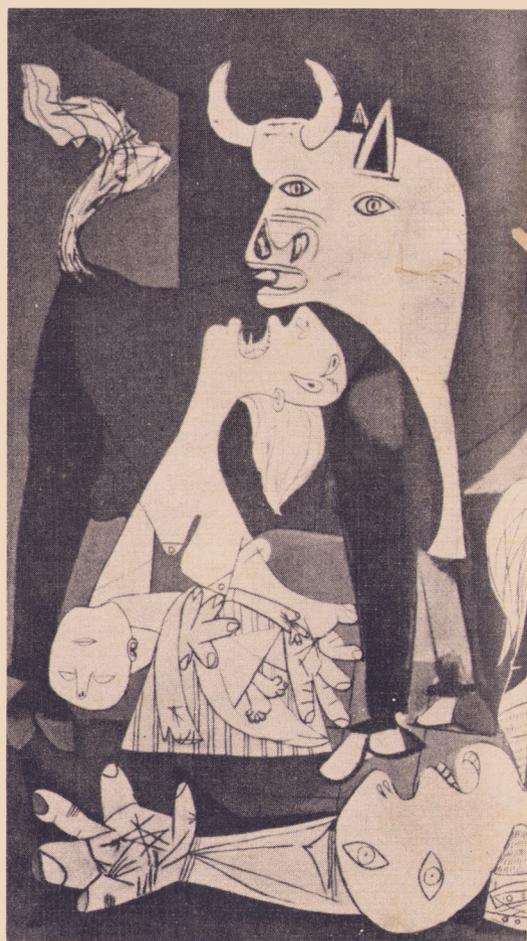


URUGUAY: dictadura y realidad nacional



AMERICA LATINA

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS **3**

eresu

UILA

A Daniel Waksman Schinca

**Quien como muchos de los
mejores uruguayos forzados
a vivir fuera de su país,
participaba de la pasión
por su patria.**

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS **3**

AMERICA LATINA

Uruguay: dictadura y
realidad nacional

eresu

UIIA

Consejo Editorial de la Unidad de Investigación Latinoamericana:

Alvaro Briones, Arturo Chacon,
Carlos Afonso, Fernando Danel Janet, Herbert de Souza,
José Alvaro Moisés, José Luis Ceceña, Juan Carlos
Portantiero, Luis Maira, Marta Teobaldo, Paulo J.
Krischke, Rafael Menjivar, Ricaurte Soler, Severo Salles,
Theotonio Dos Santos

Representante del Consejo Editorial: Luis Maira

Edición al cuidado de: Lucía Osvaldo

Portada: María Ocos

INDICE

Presentación	7
Nueva política y acumulación en la agricultura. <i>Martín Buxedas</i>	9
Revisión de la investigación económica sobre la agricultura en Uruguay. <i>Mario Alberto Rodríguez</i>	35
La industria en Uruguay durante la década de los setenta. <i>José María Riquelme</i>	47
El mercado de empleo urbano: Uruguay 1965-1979. <i>Rodolfo Gutiérrez Arteaga</i>	65
Algunas consideraciones sobre la inversión extranjera en la industria de Uruguay. <i>Jose Manuel Quijano</i>	85
El sistema bancario privado y la política económica en 1965-1979. <i>Ricardo Manzi</i>	95
Política y estrategia económica. <i>Samuel Lichtensztein</i>	135
Las empresas del dominio industrial y de servicios del Estado en Uruguay en la última década. <i>Antonio Elías Dutra y Wilson Pérez Núñez</i>	151
Sistema político y relaciones de clase en el Uruguay contemporáneo. <i>Antonio Elías Dutra y Julio Millot Borges</i>	179
La reestructuración capitalista de Uruguay (1958-1976). <i>Javier Bonilla Saus</i>	207
Algunas reflexiones sobre la reestructuración del modelo de dominación social. <i>Mónica Casalet</i>	233

Elementos para un estudio sobre el desarrollo del movimiento obrero. <i>Jorge Luis Lanzaro</i>	247
La política de Estados Unidos hacia la subregión del cono sur.	267
Postscriptum: el gobierno de Reagan y los regímenes del Cono Sur. <i>Luis Maira</i>	278
La integración argentino-brasileña y su influencia sobre Uruguay. <i>Carlos Abalo</i>	283
Uruguay a través de sus relaciones con Brasil en los setenta: ideas preliminares. <i>Jorge Quartino</i>	289

PRESENTACION

El 18 de julio es una fecha histórica asociada a la independencia, a la libertad y a la institucionalización de nuestro Uruguay. Como un modo de conmemorar el 150° aniversario de ese acontecimiento y recordar el valor de esos principios —justamente hoy, cuando ellos son pisoteados o falsamente invocados por el gobierno—, un grupo de uruguayos residentes en México organizó un Encuentro para discutir la Realidad Económica y Social Uruguaya, del 18 al 21 de julio de 1980.

El ERESU, término que se acuñó para denominar lo que fueron cuatro días de intensos trabajos, no fue el resultado de una actitud espontánea o de una inspiración personal. Durante más de un año, una decena de estudiosos sociales se dedicaron a discutir trabajos interpretativos sobre el Uruguay contemporáneo. Interesaba sobremanera intercambiar opiniones y conceptos sobre las características que exhibía el proceso económico y social de nuestro país bajo la dictadura, es decir, desde 1973.

El proyecto no fue fácil ni resultó totalmente satisfecho en sus objetivos, pero sirvió para reunir periódicamente a numerosos compatriotas y alentar un interés informativo e investigativo sobre Uruguay. Dada la dispersión de las ocupaciones y de las actividades, ese propósito a la vez que necesario no dejaba de ser ambicioso.

Por lo mismo, cuando con motivo de la convocatoria de estudiosos en todos los campos de la realidad económica y social uruguaya, el ERESU discutió trabajos, contó con la presencia total de 45 compatriotas y tuvo una concurrencia promedio de 30, pudimos comprender que la tarea emprendida había tenido eco y habría perspectivas para su continuación.

Este volumen recoge los citados trabajos, en su gran mayoría inéditos. Por las dificultades de información y de tiempo, principalmente, esos documentos pueden no ser necesariamente completos o satisfactorios desde una óptica académica, pero vale la pena señalar que quienes los realizaron, más allá del rigor con que lo acometieron, quisieron antes que nada sellar así su compromiso intelectual con la lucha por un Uruguay democrático. En nombre de los organizadores, por este medio expresamos nuestro agradecimiento a todos ellos, y en especial a la Unidad de Investigación Latinoamericana, sin cuyo apoyo no hubiera sido posible dar a luz estos trabajos y a los hermanos latinoamericanos que generosamente colaboraron, así como a las instituciones mexicanas que facultaron su realización.

NUEVA POLITICA Y ACUMULACION EN LA AGRICULTURA*

Martín Buxedas

A. INTRODUCCION

En agosto de 1978 se puso en vigor una nueva política agropecuaria en Uruguay. El discurso de corte liberal, el tipo de medidas adoptadas y el encuadre político global, permiten advertir cierto parentesco con las experiencias recientes de Argentina y Chile.

Este trabajo busca caracterizar la naturaleza de aquella política y el escenario dentro del cual, bajo ciertos supuestos, se desenvolvería la actividad ganadera y agrícola uruguaya en los inicios de la década de los ochenta.

Cuando en agosto de 1978 con amplio despliegue propagandístico, el gobierno uruguayo anunció una nueva política con respecto a la actividad agropecuaria, ésta cumplía ya más de dos décadas de persistente estancamiento productivo. En ese largo periodo se sucedieron diversas coyunturas asociadas a cambios de política económica y, también y muy claramente, a las ondas vividas en el mercado internacional de carnes y lanas. Una de esas coyunturas, decisiva en la comprensión del Uruguay de hoy, fue la que se inició en el año 1968 y culminó en 1973, con el ascenso de los militares al gobierno.

Aunque esa transformación en el nivel político produjo cambios en el proceso de toma de decisiones, era presumible una eventual revisión de objetivos e instrumentos; sin embargo, en 1974, el nuevo régimen hizo suyo el programa económico liberalista formulado por el gobierno civil dos años antes. Luego de varios intentos fallidos en la década anterior, la misión de alentar las actividades exportadoras tradicionales en Uruguay parecía lograr en esta ocasión su máxima viabilidad.

Sin embargo, y contrariamente a lo esperado, el gobierno estableció la distancia entre lo anunciado y *sus realizaciones*. Fue así como los rasgos de la política económica agropecuaria siguieron relativamente por los cauces tradicionales. Reconocida es la influencia de las nuevas condiciones del marco económico internacional: la acelerada caída del precio de la carne, el aumento del precio del petróleo (totalmente importado en Uruguay) y el encarecimiento de los préstamos externos. Las condiciones interna-

* Versión resumida y actualizada del artículo que apareciera con el mismo título en la revista *Economía de América Latina* núm. 3, septiembre de 1979, México, págs. 185-205.

cionales simbolizadas en un aumento en la transferencia de ingresos al exterior por la vía de los términos de intercambio y del pago de la deuda externa, limitaron entonces el margen de maniobra y las opciones del gobierno.

En ese contexto, el régimen siguió en busca de la recuperación del ingreso. El nuevo reparto se concretó en un deterioro de los ingresos de los trabajadores y en un aumento correlativo de la rentabilidad del capital. Empero, esa reestructuración no benefició a los ganaderos, sino que, por el contrario, produjo ganancias extraordinarias a nivel del capital financiero de las empresas frigoríficas privadas y de los exportadores "no tradicionales" (manufacturas de cuero, textiles, etc.). Podría afirmarse que los ganaderos y los sectores vinculados a la demanda interna, entre ellos los vinculados a una parte de la agricultura, resultaron relativamente perjudicados.

Se multiplicaron las declaraciones de tipo económicamente liberal tanto por parte de los integrantes de la administración como de los ideólogos civiles. En la práctica, sin embargo, ese "liberalismo" se combinó con la aplicación de un alto intervencionismo, allí donde lo fundamental era alcanzar ciertos objetivos inmediatos: ejemplo notable de ello lo constituyen la fijación administrativa de los sueldos y salarios, del tipo de cambio y de los subsidios a las exportaciones no tradicionales.

Al igual que en otros países del Cono Sur, en Uruguay existen claros indicios de las condiciones que el capital transnacional impuso a los lineamientos de la política económica después de los respectivos golpes de Estado.¹

En el caso uruguayo existió un apoyo de vastos sectores capitalistas locales que consideraron el nuevo marco más estable y ventajoso para sus intereses globales. En cambio, y a nivel más concreto, se conoce menos la relación entre las fracciones capitalistas y el gobierno. En cuanto al grupo de empresarios vinculados a las finanzas y a la actividad de exportación no tradicional, se constituía en los últimos años en la base más perceptible de apoyo a las orientaciones económicas gubernamentales.

Por su parte, los industriales y otros empresarios subordinados a vender a un mercado interno encogido, se retiraron del bloque hegemónico, aunque, en general, el gobierno evitó adoptar medidas que provocaran el cierre masivo de empresas importantes o de ramas enteras. Por último, en razón de la lucha concreta por la distribución del excedente económico, por una mayor apropiación de la renta agraria, la fracción ganadera apareció en la oposición.

En este contexto, por demás sintetizado, es donde el gobierno uruguayo, en agosto de 1978, decidió lanzar su nueva política agropecuaria, la cual retoma los lineamientos liberalizantes emitidos seis años antes para este sector. Con eso se abre un nuevo capítulo que tiene como elemento central, al igual que en muchas otras ocasiones a lo largo de la historia del Uruguay moderno, las condiciones de captación de la renta de la tierra y la acumulación vinculada con ella.

¹ El gobierno ha recibido una importante masa de créditos desde 1973, ya sea a través de organismos financieros internacionales, créditos bilaterales de EUA, los que, junto con otras colocaciones financieras, han duplicado su deuda externa en dólares corrientes. La actitud del Banco Mundial es una demostración concreta de ese condicionamiento. En su Informe Anual del año 1976 puede leerse: "El objetivo primordial del préstamo es apoyar el programa de liberalización económica del gobierno (uruguayo), proporcionando capital de trabajo y créditos a mediano y largo plazo a determinadas empresas cuyas actividades están orientadas a las exportaciones."

B. PRINCIPALES LINEAMIENTOS DE LA NUEVA POLÍTICA AGROPECUARIA

a) Objetivos formales y medidas

Los objetivos explícitos de la nueva política agropecuaria son el aumento de la rentabilidad, las inversiones y la producción en las ramas con ventajas comparativas. Dicha política presupone la eliminación o el debilitamiento paralelo de las ramas que carecen de tales ventajas.²

Los fundamentos con que se defiende esta política tienen una inequívoca similitud con los claramente explicados por el gobierno chileno desde el año 1974.³ El argumento esgrimido señala al Estado como el responsable principal en la distorsión del sector, por cuanto perjudicó, al alterar al funcionamiento del mercado, las actividades competitivas y, por consiguiente, benefició a las que no lo eran. Una retracción de la acción estatal y una mayor libertad de mercado servirían para alcanzar los objetivos perseguidos.⁴

La fundamentación de la política agropecuaria se deduce de la aplicación de un cierto esquema teórico. El éxito se convierte en una cuestión de fe en el mercado y en la teoría de las ventajas comparativas.⁵ En estas circunstancias, el Gobierno se siente eximido de realizar un análisis concreto de las posibilidades reales de que el funcionamiento del mercado genere los equilibrios y el desarrollo previsto.

Las principales medidas adoptadas para dar cumplimiento a esa política agropecuaria fueron, concretamente:

- i) Se liberaliza la comercialización y los precios de las carnes a nivel nacional, derogándose las prohibiciones y cuotas de faenas para abastos e industria.

² El ex ministro de Economía y actual consejero de Estado, A. Vegh Villegas, opinó que la nueva política agropecuaria constituía “un nuevo paso en la aplicación del programa diseñado en 1973, y cuya base es la utilización del mecanismo del mercado para una más eficiente asignación de recursos, de modo que el sistema se ajuste a la dotación de los factores productivos y al principio ricardiano de las ventajas comparativas”. Villegas considera que lo esencial de la política agropecuaria anunciada es que mejorará “la relación de precios insumo-producto para el empresario agrícola, de modo de aumentar la inversión, en Agropecuaria: una nueva dinámica”, DINARP, Montevideo, 1978, pág. 5.

³ El Banco Central de Chile se ha referido así a la agricultura de ese país: “La utilización de la tierra fue reducida a causa del bajo precio de los productos agrícolas, lo cual fue interpretado, sin embargo como resultado en la excesiva codicia de los agricultores. Esto, a su vez, condujo a la reforma y a las expropiaciones de tierra, pero el problema era realmente el tipo de cambio y no el comportamiento de los agricultores”, Boletín Mensual núm. 608, Santiago, octubre 1978, 1982-1983.

⁴ “El 3 de agosto de 1978 pone punto final a un doloroso proceso que abarcó muchas décadas y en cuyo transcurrir se impusieron políticamente graves errores conceptuales que resultaron en la parálisis de la producción agropecuaria y, por consiguiente, de la decadencia nacional.” Declaraciones de A. Vegh Villegas, en DINARP, *op. cit.*, pág. 5. Por su parte, en el discurso del presidente A. Méndez pronunciado en Rocha, diciembre 1978, declara que “La palabra proteccionismo empieza a ser borrada de nuestro lenguaje”.

⁵ “El único peligro significativo es la falta de fe, incluso en las autoridades, y la falta de constancia y coherencia que esa falta de fe es capaz de inducir en la ejecución de la política”. “Agro: el fin del dirigismo”, Montevideo, septiembre 1978, pág. 16.

- ii) Se anuncia la futura liberalización de la instalación de plantas de faena e industrialización de carnes y carnicerías en todo el territorio nacional.
- iii) Se exonera del impuesto al valor agregado y otros impuestos a la enajenación e importación de insumos, materias primas para su elaboración y repuestos de maquinaria agrícola. Asimismo, se rebaja a 10% el recargo a la introducción de tractores y maquinaria agrícola.
- iv) Se disuelve el Frigorífico Nacional —ente estatal “testigo”— se cierra la industria intervenida y se anuncia su reprivatización.
- v) Respecto a los granos, se anuncia la disminución de los aranceles a las importaciones, así como la liberalización del mercado interno, la libre importación y exportación y la salida del Estado de la comercialización.

b) Alcance de la política

El ministro de Economía justificó la política de “choque” en la actividad agropecuaria “porque la ventaja comparativa es muy grande, en cambio ella no existe en la industria [...] allí sí que no podemos aplicar la política de choque, sin el riesgo de crear un problema social”.⁶

Sin embargo, la política tampoco abarcó la totalidad del sector. Durante los primeros 18 meses de su aplicación, las acciones se concentraron en la ganadería exportadora mientras que los cambios que se introdujeron en otras actividades del sector no fueron, en general, siquiera secundarios.

En efecto, la liberalización simultánea del mercado interno y externo se está aplicando al grupo de productos tradicionales que se considera “competitivo”, como las carnes y la lana. Estos productos representaban en 1977 el 42% del producto bruto interno agropecuario, según la información del Banco Central.⁷

En cuanto a la liberalización del mercado interno, el anuncio de la reducción a un 30% de los aranceles a las importaciones y la libre exportación, se aplica a los cereales y oleaginosos. En este caso, el precio interno en el mercado mayorista oscilará entre el precio de exportación y el precio CIF más el 30% de recargo (si acaso se importaran). Con respecto a este grupo de productos, cabe distinguir la situación de los productos agrícolas tradicionalmente exportados —como el arroz y el lino—, que representaban el 4% del producto bruto interno agropecuario en 1977, de la del resto, que normalmente no entran en el comercio externo uruguayo (14% del producto agropecuario). Pese a estos lineamientos, se vienen fijando los precios internos al trigo y a la leche.

⁶Declaraciones del Ministro Valentín Arismendi a la prensa, agosto de 1978.

⁷En 1972 se estimó que la producción de estos rubros, su manufactura y comercio, daban lugar a un tercio de la plusvalía total del país, en tanto el resto de la agricultura y actividades conexas daban lugar al 25% de la misma. Instituto de Economía. “El reajuste conservador”. Montevideo, 1972.

Respecto a las actividades agropecuarias restantes las directivas de liberalización fueron aplicadas como instrumentos de presión gubernamental para llegar a una negociación por grupos de productos. El resultado de esas negociaciones parecen haber producido una tendencia a una mayor liberalización del mercado interno, y a una disminución de los aranceles que aún sólo permite muy parcialmente que las importaciones compitan con la producción nacional.

c) Efectos inmediatos de la nueva política agropecuaria

El estudio del significado de la nueva política exige realizarse en dos planos de análisis: el que se refiere a las perspectivas mediatas de su aplicación, que será el objeto de la segunda parte de este artículo, y el que tiene relación con sus efectos inmediatos. Efectivamente, a más de un año de distancia de la implantación de la nueva política agropecuaria es posible evaluar algunas de sus consecuencias o efectos a corto plazo.

i) Un primer aspecto relevante es la vulnerabilidad que la economía uruguaya exhibe a las fluctuaciones del comercio internacional. Deliberadamente o por omisión, la política liberalizante constituyó un factor adicional que aumentó la dependencia, al condicionar a otras esferas de la economía y de la política económica.

En particular, la vulnerabilidad de la economía uruguaya a los vaivenes de Argentina y Brasil se ha acrecentado considerablemente en los últimos años, sobre todo al impulso de las características que ha asumido la política económica en Uruguay.

Respecto a Brasil, esa vulnerabilidad se puso de manifiesto en las consecuencias del brusco corte de las exportaciones a dicho país, a principios de 1980, después de constituirse como el principal comprador, a la vez que reexportador, de carne uruguaya.

Respecto a Argentina, en la medida que se mantenga la libertad uruguaya para exportar, los precios de los productos agropecuarios principales en Uruguay no serán inferiores a los de Argentina, menos el costo de exportación correspondiente. De este modo se asocia la economía de los alimentos y materias primas agrícolas a las fluctuaciones del mercado argentino —3 veces mayor— y de su política económica.

La anunciada zona de libre comercio argentino-uruguaya, proyectada en el contexto político actual y cuyo instrumento básico sería la eliminación de las restricciones al comercio entre ambos países, provocaría que Uruguay dependiera aún más de la economía y la política económica argentinas, en particular de una gran parte de su agricultura, que —según la escasa información disponible— sería incluida en el esquema mencionado. Al mismo tiempo, la agricultura y la agroindustria, incorporadas al libre comercio, entrarían en competencia por el estancado mercado conjunto de ambos países.

Una efectiva salida exportadora exige combinar dos aspectos: una eficaz política de promoción selectiva de la agricultura, de la industria de insumos y productos, así como de la tecnología relacionada con el proceso, y una política comercial de nuevo cuño, que intente aprovechar las alternativas del comercio internacional y que, por lo tanto, no confíe en los efectos benéficos automáticos de los mecanismos de mercado. Esta es, por

otra parte, la experiencia desarrollada por todos los países que han logrado éxitos sostenidos en el comercio internacional agropecuario.

En cuanto a las importaciones de productos agropecuarios, observamos que todavía tienen escasa importancia, aunque ya existen algunos alimentos relativamente sofisticados (productos de cerdo, cebolla, etc.) de ese origen.

Un aspecto relevante de esta vulnerabilidad a las condiciones del comercio internacional es el caso de la carne vacuna, que se analizará en el punto siguiente.

ii) Un segundo efecto se refiere a la redistribución del ingreso. Globalmente considerada, la nueva política agropecuaria es un mecanismo más de la política económica iniciada años atrás, profundamente ligada al aumento de las ganancias en detrimento del ingreso de los asalariados y otros grupos sociales. En esta ocasión se trata del aumento de la ganancia y renta de la tierra en favor de los empresarios del sector ganadero exportador.

Se estima que la transferencia de ingreso hacia los empresarios vinculados a la carne vacuna es del orden de los 228 millones de dólares para todo el año 1979.⁸ Este aumento sería equivalente al promedio anual de excedente bruto captado por el sector ganadero en las últimas décadas.⁹

Los factores que determinaron ese aumento fueron los precios internacionales (que tuvieron un incremento superior al 50% en el periodo) y la eliminación de los impuestos a la exportación, ambos parcialmente atenuados por la caída del 18% en la tasa de cambio real. El comportamiento de los ganaderos, al restringir la oferta de ganado para faena por las expectativas de altos precios y la política más favorable a sus intereses, fue un elemento de gran importancia para determinar, junto a los ya mencionados, un extraordinario aumento de los precios internos.

Impulsados por las buenas perspectivas de las exportaciones, y la consiguiente caída de la oferta de ganado, los precios de éstos subieron extraordinariamente hasta octubre de 1979, en que eran muy superiores a los correspondientes de exportación. Los consumidores nacionales estaban pagando los precios reales más altos de la historia, en tanto los frigoríficos eran desplazados de la faena por mataderos especializados en el mercado interno.

⁸ Este resultado considera el aumento de los precios reales de la carne vacuna que operó entre mayo de 1978 y mayo de 1979, sobre la base de una producción media de 300 mil toneladas por año. No se tomaron en cuenta otros productos, como la lana o la carne ovina. Tampoco se estimó el efecto de la disminución de otros impuestos y aranceles que benefician a los ganaderos y que, en conjunto, aumentarían aún más el valor transferido imputable a la nueva política agropecuaria. Todas estas estimaciones se basan en las actuales condiciones de producción sin aumento en los costos reales. En consecuencia, el ingreso mencionado se refiere enteramente al aumento de la renta de la tierra y a las ganancias de los empresarios involucrados.

⁹ Reig, N. y Vigorito, R. "La economía ganadera del Uruguay" (inédito). Estimaciones oficiales sitúan el aumento del ingreso neto en la ganadería de carne y lana en un 141%, en términos reales, entre los bienios 1977-1978 y 1978-1979. En este último año ese ingreso habría alcanzado a unos 290 millones de dólares. Fuente: DINACOSE, Revista año IV, No. 8, Montevideo, septiembre de 1979, pág. 18.

A principios de 1980 los precios sufren una disminución, al igual que la tasa de cambio real y las posibilidades de exportar,¹⁰ aumenta la oferta potencial de ganado y demoran en bajar los precios lo suficiente como para poder exportar carne.

En menos de dos años la nueva política agropecuaria había mostrado su capacidad de alterar las fluctuaciones del mercado interno, de hacer más sensible la economía al comercio internacional y, en consecuencia, de crear euforias y retrocesos empresariales sin inversión sostenida. Cabe señalar que algunas empresas frigoríficas están en situación de quiebra por la coyuntura mencionada y la escasa capitalización, a pesar de los subsidios y el apoyo que el Estado le brindó sostenidamente desde 1971.

Durante el primer año de aplicación de la política agropecuaria, la valorización de activos en tierra y ganado, como consecuencia del aumento en las expectativas de ganancia, puede estimarse en el orden de los 3 000 millones de dólares. Tanto este aumento como el inmenso excedente captado por los ganaderos, ambientaron la especulación con ganado.

¿Quiénes se vieron perjudicados? Del monto transferido una parte corresponde a la disminución de ingresos fiscales, y el resto, del orden del 75%, proviene del consumidor nacional. El impacto inmediato que causó el alza en el precio de la carne para consumo interno, así como en otros alimentos básicos para la población, fue muy profundo. Otro efecto de la aplicación de la nueva política agropecuaria y el aumento de los precios de exportación de la carne, es el aumento del índice de precios al consumidor. La duplicación, en términos reales, del precio de la carne vacuna, con un incremento del 8% en la canasta básica del consumidor urbano, constituyó individualmente la presión inflacionaria más importante.¹¹

d) Bases de apoyo de la política agropecuaria

Los lineamientos de la actual política agropecuaria tienen origen en 1959, año en que se intentó establecer un proyecto análogo al actual. Se puso entonces de manifiesto el apoyo decidido, la promoción y el condicionamiento del FMI. Es menos conocido, sin embargo, el papel del Banco Mundial, institución que desde hace algunos años promueve medidas que en definitiva pueden ser adoptadas por la nueva política agropecuaria.¹²

¹⁰ Los mercados marginales en que vende carne Uruguay son muy fluctuantes (principalmente inestables en momentos de baja en los precios) y dirigidos por el Estado. El principal mercado uruguayo de estos años, Brasil, no realizó en marzo de 1980 la importación concretada previamente con Uruguay, en tanto que la URSS concentra sus compras en Argentina en el marco de relaciones políticas y económicas distintas.

¹¹ El monto del excedente económico adicional captado por el sector agroexportador equivale a unos 90 dólares por habitantes en 1979.

¹² Utilizando como instrumento los créditos otorgados a la ganadería "El Banco Mundial se opuso a los impuestos a las exportaciones porque reduce los incentivos a la inversión". "En 1969-1972 el Banco urgió a Uruguay a mantener bajos impuestos a la exportación y a devaluar; "Al mismo tiempo" el Banco sugirió repetidamente la necesidad de devaluar. En 1968-1969 un grupo dentro del Banco presionó fuertemente por una devaluación en Uruguay, que los funcionarios uruguayos resistieron". Fuente: L. S. Jarvis, "Uruguay, third and fourth livestock development projects". Working Paper, World Bank, Washington, noviembre de 1976.

Coherente con esos antecedentes, el informe del Banco Mundial de fines de 1978 sobre Uruguay, tiene un encendido tono apologético a la política agropecuaria anunciada por el gobierno uruguayo, y un estímulo a su profundización. "Las varias medidas anunciadas, si son aplicadas, representan un desmantelamiento de las restricciones más importantes discutidas anteriormente." Dicho de otro modo, la nueva política agropecuaria supone un diagnóstico similar al del Banco Mundial y coincide con las propuestas de éste.¹³

Los lineamientos generales de la nueva política coinciden con los postulados sostenidos por los ganaderos durante décadas, y parece quebrar un periodo de conflictos entre ellos y el Gobierno a propósito de la política sectorial.

Efectivamente, como antes se indicó, la política económica había beneficiado en los últimos años a los intermediarios financieros, a las empresas de exportación de productos no tradicionales y a la industria frigorífica. Condicionado por la profunda crisis de las exportaciones, especialmente de carne, el gobierno había sustituido el modelo "agro-exportador" por uno "industrial exportador", concentrando ingresos en las empresas que operaban en esas actividades. En el caso de la industria frigorífica privada, que estaba prácticamente en quiebra desde 1971, la política económica se encargó de transferirle recursos y capitalizarla a través de fuertes créditos con tasas reales de interés negativas y, por la fijación de un amplio margen entre los precios del ganado y los de venta de la carne, ambos administrados. Esto último era particularmente manifiesto e irritante para los ganaderos.

Las nuevas disposiciones de política agropecuaria implicaron un giro en esa situación, ya que contemplaban concretamente los intereses de los ganaderos vinculados a la exportación, y coincidieron con las reivindicaciones económicas de sus organizaciones más representativas. Desde este punto de vista se generan condiciones para un mejor entendimiento entre el Gobierno y los grandes empresarios del sector agroexportador.¹⁴ Sin embargo, enlazados con la coyuntura del mercado de ganado y carne, se desarrollaron en 1980 nuevos entredichos y polémicas. La caída de precios hizo volver a la Federación Rural, antes de lo previsto, por sus tradicionales fueros al retomar una línea de denuncia y de reivindicaciones ante el Gobierno.¹⁵ La industria frigorífica, liberada recientemente de la tutela estatal más directa y de la competencia de las empresas del Estado e intervenidas, pero sin posibilidades de exportar, entró en crisis. Ante esto, la

¹³ World Bank, "Economic Memorandum on Uruguay", Washington, 1978, pág. *viii*.

¹⁴ Aunque el minifundio ganadero está relativamente extendido en Uruguay, los pequeños productores no participan de las organizaciones nacionales. El sector más tradicional, agrupado en la Asociación Rural apoyó vehementemente los lineamientos de la política agropecuaria: "gobernantes y productores coinciden hoy en cuanto a las ventajas de incorporar la producción agropecuaria a la política de economía de mercado, y no vacilo en calificar este hecho, por la magnitud de sus consecuencias nacionales, como el más importante de la historia reciente del *agro*", Irureta Goyena, Presidente de la Asociación Rural (agosto 1978). El apoyo de la Federación Rural, en la voz de su presidente H. Artagaveytia había sido ya dado con más moderación: "consideramos positivas estas medidas, fundamentalmente en los que atienden sus planteamientos generales".

¹⁵ El Presidente de esa institución declaró en conferencia de prensa "Los productores de carne que salían de una crisis de cuatro años de rentabilidad negativa, se prepararon con entusiasmo para jugar un partido donde las leyes de juego que definió el gobierno eran claras. Pero en pleno partido ellas fueron cambiadas". "El Día", Montevideo, diciembre 21 de 1979 pág. 23.

Cámara de la Industria Frigorífica reivindicó un conjunto de medidas insólitas: el subsidio a las exportaciones de carne, la fijación del precio del ganado y la devaluación; de ellas, el Ministro de Agricultura dejó abierta sólo la posibilidad de realizar la primera ("El Día", Montevideo, 11 de abril de 1980, pág. 11).

A un año y medio de la aplicación de la nueva política, algunos de sus conspicuos apologistas han perdido la fe en el milagro que supuestamente produciría la economía de mercado en los sectores "competitivos".

Sin embargo no todo es crisis: los consumidores populares, siendo los perjudicados por la nueva política, ya que no pueden intervenir en las polémicas públicas, se vieron favorecidos por la caída del precio real de la carne en 1980 respecto al nivel que había alcanzado en 1979.

Un análisis más concreto de los capitalistas y terratenientes vinculados a la ganadería de exportación permitiría distinguir grupos de características y comportamiento diferentes. El primero es el de los empresarios más grandes, frecuentemente cabañeros, y en general también con inversiones en la industria, el comercio y, de un modo muy destacado, en la banca. Este grupo constituye el principal beneficiario local de la política económica global desarrollada por el régimen cívico-militar y su base nacional más poderosa, a la vez que el aliado más consecuente de los intereses transnacionales que impulsan esa política. Este pequeño grupo social, consecuentemente reaccionario en sus demandas sociales, parece expresar sus intereses ganaderos, principalmente a través de la Asociación Rural del Uruguay.

El otro grupo ganadero, más amplio que el anterior, y constituido principalmente por capitalistas relativamente más especializados en la actividad ganadera,* sería el que enfrentó con mayor decisión la política agropecuaria del Gobierno hasta 1978, y nuevamente en 1980.

A partir del lanzamiento de la nueva política agropecuaria, parecía solidificarse una alianza consistente entre los ganaderos, el gobierno y su base social. La minicrisis de 1980, sucintamente reseñada antes, mostró las diferencias y la autonomía relativa de un sector ganadero. El gobierno optó por privilegiar consistentemente a los grupos financieros en detrimento, entre otros, de los ganaderos, particularmente a través de la sobrevaluación de la moneda nacional.

Dentro de esta situación crítica se revaloriza la autonomía relativa de la Federación Rural, puesta de manifiesto en sus estridentes críticas a la política sectorial del gobierno y a grupos industriales comerciales vinculados con la ganadería. El grupo ganadero parece tener actualmente menos canales de expresión y poderes reales (retención de ganado, lana, etc.) que bajo las condiciones predominantes antes de 1973. Este tema merecería un estudio profundo.

En 1980 las reivindicaciones de los ganaderos retoman un tono defensivo ante un Estado que les detrae ingresos, se divulgan pública y masivamente; este comportamiento se explica por ciertos factores estructurales. La incapacidad sostenida de acumulación

* Una parte de este grupo tiene también actividades agrícolas (producción de granos).

en el campo durante muchas décadas, parece haber circunscripto a este grupo ganadero a ese tipo de reivindicaciones más que a la búsqueda de soluciones para invertir (incluyendo mercados, tecnología, etc.). Vinculada a uno de los sectores “no protegidos” de la economía, los ganaderos desarrollan la idea de que el Estado es el factor que los perjudica y su discurso es de contraofensiva. Finalmente, ellos tienen en la base algunos miles de empresarios, económicamente poderosos en conjunto, que se comunican por medios públicos y masivos, a diferencia de la estrecha y exteriormente silenciosa oligarquía cuyo corazón económico está en el circuito financiero.

Es posible que un conjunto de factores condicionantes hayan contribuido a desencadenar la nueva política agropecuaria en 1978.

- i)* Era predecible el comienzo de una fase de ascenso en los precios de exportación de la carne, lo que creaba mejores condiciones para la aplicación de la política.
- ii)* Existían síntomas de ciertos agotamientos del dinamismo de las exportaciones no tradicionales, el cual estaba determinado, en parte, por la limitada disponibilidad de materias primas que, en gran medida, siguen siendo de origen agropecuario.¹⁶
- iii)* La producción agropecuaria disminuyó sustancialmente, lo cual requirió importaciones masivas de cereales y aceite. Esta disminución estuvo asociada con la baja rentabilidad en la actividad durante los años anteriores y se agravó, por uno y medio años, ante condiciones climáticas adversas.

La naturaleza de la nueva política agropecuaria queda definida por sus efectos y su contenido social. Al jerarquizar esos efectos destacan la redistribución de ingresos, particularmente en favor del sector agroexportador tradicional y el mayor entrelazamiento —en este caso, dependiente— de la agricultura uruguaya con el exterior.

En cuanto a la base social, sobresale el apoyo del capital financiero a la política económica en general y a los lineamientos de la política referida a la agricultura. Esta última coincide con las principales reivindicaciones de los empresarios del sector agroexportador, y supuso la superación momentánea de las diferencias que mantenían con el gobierno por su política sectorial.

En esa dirección, las medidas catalogadas como “aperturistas” y “liberalizantes” permiten al Gobierno cumplir sus objetivos en la actividad exportadora tradicional. Como es inevitable, ellas se mezclan con medidas “intervencionistas” cuando son consideradas necesarias para alcanzar los objetivos de la política económica, o para mantener los efectos de ésta dentro de ciertos límites.

¹⁶ Al problema que impone la proporcionalidad entre el desarrollo de la industria exportadora y de la agricultura, se agrega la caída de la tasa de cambio real a partir del año 1977, la disminución cíclica de la faena, la exportación de cueros semielaborados (especialmente por la transnacional Paycueros) y, la aplicación de aranceles discriminatorios a las importaciones uruguayas de manufacturas de cueros y textiles.

C. PERSPECTIVAS DE LA ACUMULACION EN LA AGRICULTURA URUGUAYA

En este punto se formula un pronóstico del desarrollo de la agricultura y de su significado, en términos de producción y exportaciones en 1979-1985.

a) Perspectivas del comercio internacional agrícola

El análisis de la estructura del comercio internacional de productos agropecuarios, pone en evidencia los condicionamientos a que se enfrentan los gobiernos de países atrasados en relación con la política agrícola. A la circunstancia de que tanto el Estado como las empresas nacionales no operan en ese mercado, se suma la imposibilidad de prever con suficiente certeza la trayectoria del mismo. Una política liberal unilateral de un país subdesarrollado como lo es Uruguay, facilita que los factores que determinan efectivamente ese comercio influyan directamente en la economía nacional, alterando las condiciones de acumulación y las posibilidades de consumo de gran parte de su población.

Con base en los supuestos más probables, las proyecciones de mediano plazo muestran una situación relativamente favorable para las carnes vacuna y ovina respecto a los granos y a la leche. Esta relación parece tender a ubicarse entre los altos niveles de 1972 y a los bajos niveles de 1976. Las proyecciones indican, asimismo, el mantenimiento de la inestabilidad del comercio en las fracciones del mercado, dentro de las cuales se pudiera inscribir Uruguay.

Bajo la actual estructura son muchos los aspectos de la economía internacional que condicionan a la uruguaya; entre ellos está el comercio internacional de productos agrícolas. Las fluctuaciones en el mercado ganadero y de carnes en 1979 y 1980 fueron una demostración dramática. La aplicación de la nueva política agropecuaria perjudica, aún más, la influencia del comercio internacional de aquellos productos sobre la agricultura uruguaya. El análisis siguiente intenta ubicar el escenario dentro del cual posiblemente se desenvuelva la agricultura en los próximos años.

b) Condiciones relacionadas con la movilización de excedente hacia la agricultura

En este punto se analizaron los posibles desarrollos de ciertos factores y sus efectos sobre la acumulación. Lo siguiente es una síntesis de ese estudio.

En todas las ramas existen amplias posibilidades de crecimiento de la producción, si se toma en cuenta la disponibilidad de recursos naturales y el excedente económico.

Deducido el consumo, el excedente neto captado por el sector ganadero exportador, tendría oportunidades de movilizarse fuera de las inversiones productivas, aunque es posible que, a mediano plazo y marginalmente, ellas estuvieran vinculadas a colocaciones financieras de bajo riesgo e intereses reales. Esta circunstancia, de confirmarse, crearía condiciones favorables para la acumulación productiva en la ganadería, aun en condiciones de moderada rentabilidad.

Las principales alternativas de inversión se concentrarían en la producción de oleaginosos y carne vacuna. En este último caso existe, por un lado, tecnología disponible, conocida por gran parte de los ganaderos, y, por otro, las relaciones de precios pronosticadas, que serán favorables si se comparan con periodos de cierta expansión de la ganadería. Parecería que la rentabilidad de la inversión en un sistema que incorpora praderas, sólo resulta alta en el caso de confirmarse el precio de la carne algo mayor que el previsto¹⁷ y bajo ciertas condiciones ecológicas.

En cuanto a los cultivos oleaginosos, la incógnita respecto a la existencia de tecnologías apropiadas, que permitieran hacerlos competitivos en el mercado internacional y, el tiempo que requeriría su difusión, hacen dudar de las posibilidades tanto de un aumento en la producción, como de alcanzar un nivel importante en pocos años.

Respecto a la producción de carne ovina podría parecer que, aun con precios relativamente favorables, la menor eficiencia en la transformación de alimentos en relación con la carne vacuna, limita la competencia de esa especie en el uso de los recursos forrajeros adicionales, aunque permite mantener la producción ovina en sus niveles históricos. Finalmente, la seguridad en el precio de la leche, fijado administrativamente, puede, atraer alguna inversión, sin embargo, difícilmente puede establecerse una corriente exportadora importante, si no es a través de una deliberada política productiva, tecnológica y comercial combinadas para desarrollar una producción en la cual Uruguay tiene enormes ventajas, principalmente respecto a los exportadores europeos.

c) Factores que limitan la expansión ganadera

En el punto anterior se concluyó que el centro de las expectativas de rentabilidad en la agricultura podría estar en la producción de oleaginosos y, con mayor probabilidad, en la ganadería vacuna de carne. Esta última podría constituir la principal alternativa de inversión agropecuaria en los próximos años.¹⁸

Un conjunto de factores limitan la expansión de las praderas mejoradas y, por lo tanto, la producción ganadero-exportadora.¹⁹

i) A partir de cierta proporción de praderas mejoradas, la administración de las empresas requiere conocimientos gerenciales muy superiores; la importancia de este factor aumentaría con el tamaño y exigiría cambios en la administración que podrían no justificarse por su rentabilidad.

¹⁷ Se consideran exportaciones a 1 050 dólares de 1977 por tonelada.

¹⁸ Las formulaciones más sugerentes para analizar este tema se originan en Instituto de Economía. "El Proceso Económico del Uruguay", FCU, Montevideo, 1969.

¹⁹ De los factores enumerados a continuación los primeros cinco fueron mencionados en alguno de los trabajos de Levell S. Jarvis: 1) Uruguay third and fourth livestock development, World Bank, 1976; 2) A Stabilization Plan to alleviate the impact of international beef price fluctuations on the Uruguayan economy, 1977 (inédito); 3) Predicting the ultimate diffusion of new technologies under varying profitability: artificial pastures in the Uruguayan livestock sector, borrador, Berkeley, California, junio de 1977.

Las conversaciones mantenidas por el autor con Jarvis en octubre de 1978 fueron beneficiosas tanto para evaluar sus argumentos como para concebir otros. En su opinión, aun en la hipótesis más optimista la superficie con praderas mejoradas no pasaría del 18% del total.

ii) El arrendamiento es traba para realizar mejora en la ganadería cuyas ganancias sólo pueden realizarse a plazos largos (6-8 años). Bajo esa condición se explota el 30% de la superficie ganadera.

iii) Aún no se dispone de técnicas adecuadas para amplias regiones del país, particularmente para la que comprende a los suelos superficiales sobre basalto, que constituyen cerca de la tercera parte del territorio.²⁰ Una crítica común a este y otro argumento de Jarvis es que suponen constante la tecnología. Posiblemente, la eliminación de ese supuesto tendría escasa importancia sobre las condiciones para la inversión en los próximos cinco o seis años.

iv) Sin conservación de forrajes no es rentable mejorar más que una parte del campo, por cuanto estacionalmente se desperdiciaría aquel alimento. Jarvis (junio 1977) sostiene que esto es sobre todo importante cuando el costo del forraje, por provenir de praderas mejoradas, es relativamente alto. Por otra parte, las praderas se deterioran si en ellas no pastorea el ganado suficientemente en los periodos de mayor producción.

v) Las grandes estancias son más rentables que las pequeñas, aun cuando éstas últimas estén tecnificadas. Esto reduce los incentivos para disminuir la superficie de las empresas e intensificar la producción.

vi) En la fase de cría, la rentabilidad de las praderas mejoradas parece ser menor. Un indicador de esta situación es que los ingresos netos por hectárea en los establecimientos criadores "mejorados" fueron menores que los "tradicionales" el periodo de 1974 a 1976, años de bajos precios.²¹ Al mismo tiempo, durante el ciclo ganadero, la mayor fluctuación de precios corresponde a las categorías de cría; esto hace mayor el riesgo de inversiones que suponen producir a costos unitarios crecientes.

En consecuencia, se tendería a mantener la superficie mejorada dentro de los límites necesarios para engordar y favorecer la recuperación de los animales en mal estado y para la recría de vaquillonas a fin de que lleguen más rápidamente al peso de entore. La proporción requerida de praderas mejoradas con esos fines estaría cerca del 10% de la superficie total, proporción ya alcanzada en el pasado.

vii) El riesgo que implica la producción mediante praderas mejoradas es alto, ante todo por los aspectos tecnológicos y de clima que determinan el nivel de producción y la duración de la pradera; luego, las fluctuaciones de los precios, en particular los de la carne, serían más pronunciadas para la actividad de cría que para el resto.

Algunos aspectos de política económica no se han considerado con detalle porque tienen menos importancia en las condiciones para la acumulación. El crédito para la ganadería estaría ampliamente disponible a tasas de interés real muy bajas, pero proba-

²⁰ En 1976, sólo el 2.7% de los suelos formados sobre basalto tenían praderas mejoradas, en tanto esa proporción era del 22.7% en los suelos formados sobre cristalino, en empresas de más de 500 hectáreas (Fuente: DINACOSE). La información disponible, que compara el rendimiento forrajero en materia seca entre el campo natural y los mejoramientos, muestra grandes variaciones, que necesariamente reflejarán distintas rentabilidades de las inversiones.

²¹ Estimaciones de DINACOSE, "Indicadores económicos de la empresa pecuaria en el ejercicio 1976-1977", *Revista DINACOSE*, Montevideo año II, 4, pág. 9.

blemente positivas. En cuanto a la política impositiva, se introdujeron modificaciones considerables en el marco de la nueva política agropecuaria, además de la eliminación del impuesto a las exportaciones. Ellas crearán un ambiente más favorable a las inversiones en la actividad, aunque aún no se conoce la presión tributaria.

Hasta ahora se ha mencionado un conjunto de determinantes de naturaleza estructural, vinculados a las relaciones de producción, a la ubicación en el comercio internacional,²² a la tecnología y a la política económica que se manifiestan en la rentabilidad y, más ampliamente, en las condiciones para la movilización de excedente económico hacia la agricultura. Esos factores permiten delimitar el ámbito, nivel y ritmo de las inversiones, así como el aumento de la producción esperada en la ganadería.

d) Perspectiva de las inversiones y las exportaciones de carne vacuna

Para formular el pronóstico de las inversiones en la producción de carne para exportación, se tomaron en cuenta las conclusiones expuestas en los dos puntos anteriores. Ellas establecen que existiría un ambiente favorable a cierta inversión de aquella actividad, aunque limitadas por diversos factores.

El pronóstico comenzó fijando el posible ritmo de implantación de praderas mejoradas. A partir de él se estimaron las inversiones en la fase pastoril del proceso (véase cuadro 1).

¿Qué parte del excedente captado se movilizaría hacia la ganadería y actividades conexas? Para dar respuesta a esta pregunta se hicieron algunas estimaciones. La proporción entre la inversión neta y el excedente económico adicional captado en la actividad sería mediana, aun considerando sólo el efecto de la eliminación de los impuestos a las exportaciones (véase cuadro 2, columna I). En 1979, la proporción fue muy baja por cuanto se unió al brusco aumento del excedente captado, principalmente, por los ganaderos, una reacción lenta del empresario en términos de inversiones productivas realizadas (véase nuevamente cuadro 2, columna II).

Aunque los pronósticos sobre la acumulación en el sector ganadero exportador tienen sólo un carácter estimativo, ellos ponen en evidencia su escasa magnitud respecto al excedente bruto captado por el sector ganadero exportador tradicional.

Las estimaciones sobre la producción de carne y las exportaciones denotan el escaso impacto de ellas dentro del periodo considerado. Aun haciendo suposiciones extremas,²³ el aumento del valor de las exportaciones de carne en 1985 representarían aproximadamente un 35% más de las verificadas promedialmente en la década de los setenta. Su contribución al valor total de las exportaciones sería muy bajo (equivalente al 7% del total de las exportaciones en 1977).

²² Al respecto puede consultarse el trabajo del autor "El comercio internacional de carne vacuna y los países atrasados". Comercio Exterior, vol. 27, núm. 12, México, diciembre de 1977, págs. 1494-1509.

²³ Se supone que se mantendría constante el consumo interno y que no aumentarían las existencias de ganado (que reduce la disponibilidad para faena).

CUADRO 1

**Previsión de la inversión, producción y las exportaciones de carne vacuna
(periodo 1979-1985, promedios anuales)**

<i>Inversión (millones de dólares de 1977)^a</i>	
Neta	23
Reposición	16
Total	39
<i>Aumento de la producción (miles de toneladas)^b</i>	
Carne	8
Aumento existencias	21
Aumento en el valor de las exportaciones (millones de dólares de 1977) ^c	10

^a Incluye inversiones en la fase ganadera (praderas mejoradas y ganado principalmente) e industrial y comercial. En esta hipótesis se pronostica la duplicación de las existencias de praderas mejoradas entre 1978 y 1985. No se incluyen las inversiones en existencias que se estima, no corresponden con los requerimientos técnicos de la producción. El Presidente del Banco República, Cr. M. Cohen estimó el promedio de inversiones en la fase ganadera en 30 millones de dólares anuales en promedio para 1979-1985. El conjunto de las inversiones en praderas realizadas hasta 1975, a precios de reposición, se ha estimado en 200 millones de dólares (Jarvis, 1977, cit. en nota 19, pág. 88).

^b Los efectos de la inversión sobre la producción de ganado y carne se estimaron tomando en cuenta los parámetros sobre rendimientos disponibles.

^c Se supuso estabilizado el consumo interno en 200 000 toneladas de carne por año y un precio FOB de 1 000 dólares de 1977 por tonelada.

Fuente: Elaborado por el autor con base en información histórica y pronósticos de instituciones oficiales y el Banco Mundial.

En suma, según las estimaciones realizadas para el periodo 1979-1985, el dinamismo productivo y de las exportaciones de la actividad clave, la carne vacuna, sería pequeño y su contribución a la economía en su conjunto, muy relativa.

Las inversiones en esa actividad se incrementarían respecto a los años de crisis, pero sin llegar a absorber una parte importante del aumento del excedente económico captado en ella, ni el nivel alcanzado en el periodo 1970-1973.

Cabe señalar, de paso, que en 1980 las exportaciones, precios e inversiones fueron algo menor a las previstas. Ello refuerza la idea original de que los supuestos en que se basan estas previsiones son optimistas, o sea que las inversiones y la producción reales *probablemente estarán por debajo de las indicadas*.

Según modalidades ya clásicas, y que en 1979 se insinuaron, es posible que una porción importante del excedente bruto se destine al consumo de bienes y servicios "superfluos" y a inversiones financieras, en construcciones y existencias.

CUADRO 2

**Pronóstico del aumento del excedente económico y las inversiones en la
producción de carne vacuna
(en millones de dóls. 1977)**

	<i>Promedio anual 1979-1985 (I)</i>	<i>1979 (II)</i>
1 Aumento del excedente captado	45 ^a	190 ^c
2 Inversión neta	23 ^b	18 ^d
3 Inversión bruta	39 ^b	32 ^d
4 Proporción 2/1 (en %)	52	10

^a Se considera únicamente el efecto de la eliminación del impuesto a las exportaciones de carne. Se trata de una estimación estática, que no considera el aumento del excedente debido a la acumulación.

^b Inversiones productivas estimadas en la fase ganadera.

^c Estimación incluida en la primer parte del artículo.

^d 80% de la inversión media anual de 1979-1985. La inversión en existencias de ganado y lana en 1979 es mayor, pero tiene carácter especulativo.

Fuente: Elaborado por el autor.

A grandes rasgos estas conclusiones respecto al comportamiento del sector agroexportador, concuerdan con la que hace algunos años señalaron las Fuerzas Armadas.²⁴ Los profundos cambios políticos de la década de los setenta no alteraron —más bien fortalecieron— la estructura económica en que se sustentan, en particular la concentración de la propiedad y el aumento de la vulnerabilidad al comercio internacional.

e) La evolución de otras ramas de la agricultura

En esta parte se formulan previsiones sobre el desarrollo de algunas actividades agropecuarias no incluidas en la ganadería de exportación. Ellas se basan, por una parte, en las perspectivas antes señaladas del comercio internacional y, por la otra, se sitúan en los

²⁴ “La actitud de los ganaderos y exportadores de defender, de cualquier modo, una compensación en el mercado interno, por la disminución de sus beneficios derivada de la baja de los precios internacionales, presionará para obtener sucesivas y radicales devaluaciones”. “Esa pugna conducirá inclusive a promover el contrabando de ganado hacia Brasil, a constituir stocks de lana: los exportadores, a falsear el monto y la calidad de los productos exportados, a eludir los impuestos, a constituirse en filiales de trusts extranjeros: los bancos a acumular las divisas, a jugar con la tasa de cambio y realizar operaciones financieras ilegales”. “En fin los detentadores de capital, atemorizados por las perspectivas de crisis y procurando de inversiones en el extranjero más seguras y lucrativas, sacarán del país una gran parte de los beneficios provenientes del producto de las exportaciones”. Junta de Comandantes en Jefe, “El Proceso Político”. Las Fuerzas Armadas al Pueblo Oriental, Montevideo, 1978, pág. 18.

lineamientos actuales de la política agropecuaria, suponiendo determinados niveles de reducción en los aranceles.

Si se supone que se mantienen las rebajas de aranceles anunciadas, la mayor parte de las producciones destinadas tradicionalmente al mercado interno (trigo, maíz, leche, etc.) competirían en desventaja con la producción ganadera de exportación en la que se constatarían los más altos estímulos. Los precios de esos productos, en el pasado fijados generalmente de forma administrativa, dependerían en el mediano plazo de los precios internacionales, aunque en el caso de importarse tendría algún recargo. En esta situación los precios internos serían más fluctuantes e independientes de la política económica nacional y de las condiciones del mercado interno (la comparación se realiza básicamente con la situación que predominó en las dos últimas décadas).

La producción de granos que habitualmente se destinaron al mercado interno no tendría cambios sustanciales respecto a los bajos niveles alcanzados en la década de los setenta. Efectivamente en el periodo 1961-1977 los precios internos de esos productos se mantuvieron, en general, dentro del margen en que hubieran estado, de constatarse los precios internacionales y la tasa de cambio de esos años y aplicarse la política anunciada a fines de 1978.

Teniendo en cuenta las proyecciones de los precios internacionales y la aplicación de la política anunciada, puede preverse una relación de precios relativamente más favorable a las semillas oleaginosas y particularmente desfavorable para el maíz, quedando el trigo y el sorgo en una situación intermedia.

Respecto al grupo de productos agrícolas que se exporta regularmente (arroz, lino y otros), sólo la disminución de aranceles a algunos medios de producción les aportaría ciertas ventajas adicionales, aunque de escasa importancia.

En relación con los insumos y bienes de capital empleados en la agricultura, los efectos de la nueva política serían los siguientes:

i) Escasa disminución de precios de los insumos, por cuanto, en general, ya estaban desgravados. Si se eliminara el subsidio a los fertilizantes, aumentaría el precio de este importante insumo.

ii) Readaptación simple y poco costosa de los comercios establecidos para importar productos terminados o semielaborados, según su conveniencia.

iii) Disminución del precio de la maquinaria agrícola por la rebaja de aranceles que, según algunas fuentes, sería equivalente a un 10% de su precio anterior. La industria armadora local podría adaptarse a la importación de productos terminados o de más partes que anteriormente. La posibilidad de importar productos terminados, sin pasar por la armadura local, podría aumentar la competencia en esta actividad, aunque ella mantendría su carácter oligopólico.

Un análisis aparte requieren los efectos de una variante de la *política agropecuaria más aperturista y liberalizante*, posición que cuenta con importantes adeptos en la ac-

tual estructura de poder. De acuerdo con esta hipótesis, los mayores riesgos de desaparición recaerían en la industria azucarera, que sólo podría optar por la refinación de crudo importado. Alternativamente, podría producirse una disminución negociada de la producción y el cierre de una de las plantas. La producción de cereales, con excepción del arroz, la de aceites comestibles, productos lácteos y otras, se verían seriamente amenazadas si se redujeran los aranceles a la importación entre el 10 y el 15%. En algunos casos tendería a desaparecer gran parte de la producción (maíz y eventualmente trigo) y, en otros, una parte: productos lácteos, hortalizas, frutas. También estaría sometida a la competencia de los países vecinos la producción de cerdos, aves y huevos. Esto dependería, sin embargo, de la magnitud relativa de la protección arancelaria dada a los alimentos para el ganado respecto a la de aquellos productos.

En esta alternativa, gran parte de la agricultura y actividades conexas dependerían de las condiciones del mercado internacional y, en consecuencia, podrían desaparecer algunas ramas y deteriorarse otras. Una política de esta naturaleza no genera por sí misma condiciones para especializarse en la exportación de ciertos productos: el hecho de que se facilite la importación no crea necesariamente —y menos aún al nivel de una rama o sector— la posibilidad de exportar.

Dentro de la variante analizada, resultarían perjudicados trabajadores y grupos importantes de pequeños productores. Estos últimos, por la escasa magnitud de los medios de producción de que disponen, difícilmente podrían sustituir la producción actual por otras alternativas, tal como la ganadería de carne.

La disminución de algunos precios de alimentos al consumidor como consecuencia de su importación, sería un efecto adicional de esta política.

Finalmente, debe precisarse que la desaparición o caída sustancial de la producción en algunas ramas, sólo podría producirse si se profundiza el carácter aperturista y liberalizante de la política agropecuaria vigente.

Si ella, en cambio, funciona dentro de los límites establecidos por los anuncios de los primeros meses de aplicación, sus consecuencias serían para algunos productos de exportación agrícola, favorables aunque de escasa importancia. El resto de los productos podría sufrir cierto deterioro o estancamiento respecto a los bajos niveles de producción que predominaron en los últimos años.

D. EFECTOS GLOBALES DE LA NUEVA POLÍTICA AGROPECUARIA

Las perspectivas de la agricultura, suponiendo la aplicación de la nueva política, se analizaron en el punto anterior. A continuación se realizan algunas previsiones sobre su impacto en tres ámbitos: el ingreso, la vulnerabilidad de la economía nacional y la estructura industrial. Para realizar estas previsiones se debió partir de varios supuestos.

No cabe duda en cuanto a que la mayor parte de las características que se mencionarán ya estaban presentes en la economía, antes de la aplicación de la nueva política y, en mayor o menor grado, antes de 1974; sin embargo, se estima que la aplicación de esa política introducirá algunos cambios significativos.

a) Efectos sobre el ingreso

Visto en perspectiva, la aplicación de la nueva política agropecuaria, tendría consecuencias sobre el ingreso de características similares a las que se pusieron de manifiesto durante el primer año de su ejecución. La eliminación de los impuestos a las exportaciones y otras medidas complementarias, reducen el ingreso fiscal y el poder de compra de los consumidores en favor del sector agroexportador tradicional.

Para un año promedio, puede estimarse que la derogación del impuesto variable a las exportaciones (detracciones), no compensada con otros tributos, implicaría una traslación de ingresos a favor de los exportadores de unos 45 millones de dólares.²⁵ Los principales receptores de este aumento de ganancias serían los empresarios del sector ganadero exportador. La mayor concentración de esos ingresos se produciría además, en unas 710 grandes empresas ganaderas y en una docena de compañías frigoríficas.²⁶

Asimismo, la aplicación de la nueva política tendría un efecto apreciable tanto sobre los precios al consumidor, en cuyo índice las carnes tienen un 11% de ponderación, como en la disminución del consumo. Cabe aquí destacar que las fluctuaciones en los precios serían aún más amplias que en el pasado. De este modo, en las fases de precios altos se retraería fuertemente el consumo y en las fases de los precios bajos, subiría.²⁷

Visto globalmente, el modelo vigente pone énfasis en las exportaciones, en este caso agropecuarias, por lo que el consumo interno tiene escasa importancia como dinamizador de la demanda. El efecto concentrador de este modelo se agrava por la particularidad de que el sector ganadero exportador es escasamente ocupador de mano de obra.²⁸

El brusco viraje de la política agropecuaria de agosto de 1978 contribuyó al deterioro del ingreso de amplios sectores de la población, y en parte, del Estado. Al mismo tiempo tuvo consecuencias en la distribución entre las empresas de distintas ramas, tanto

²⁵ Esta cifra está calculada con base en la producción media de carne de los últimos años, los precios de exportación previstos y el impacto de la eliminación de los impuestos a las exportaciones de carne vacuna. El valor de estos impuestos fue equivalente al 14.5% del correspondiente a las exportaciones, y al 25% del percibido por los ganaderos durante el periodo 1963-1975.

²⁶ Esos número de ganaderos constituye el 1% del total de empresarios del sector, además poseen el 40% de los novillos para faena, y el 19% de las existencias de vacunos. Fuente: DINACOSE, "Investigaciones sobre la problemática agropecuaria", Ed. Hemisferio Sur, Montevideo 1976.

²⁷ Esto agravaría el cuadro de subconsumo de alimentos y mal nutrición en los sectores pobres, fenómeno relativamente novedoso en el país que ha sido puesto de manifiesto en algunas publicaciones oficiales. Un estudio realizado en 1977 entre un grupo de familias de muy bajo nivel socioeconómico reveló que el 40% de las familias estaban por debajo de sus requerimientos mínimos de calorías. Estudios antropométricos en una población de niños de menos de 6 años, mostró una prevalencia de desnutrición de grado leve en casi un 20%. Una encuesta realizada entre 13 962 niños asistidos en hospitales mostró que la desnutrición ocupaba el tercer lugar entre las causas de ingresos de menores de un año. Esta información y otras complementarias pueden consultarse en el Informe de Uruguay al Comité de Acción sobre complementos alimenticios de alto valor nutritivo, SELA, Caracas, 14 a 17 de noviembre de 1978.

²⁸ Se estima que el crecimiento previsto de ese sector, generaría unos 4 500 empleos adicionales entre 1979 y 1985, 2 500 de ellos en el campo. Esto equivale a la ocupación directa requerida para el cultivo de sólo 200 000 hectáreas de trigo o girasol.

del creciente excedente económico captado, como de los incentivos capitalistas. Por un lado privilegió al sector agroexportador tradicional, principalmente al relacionado a la carne vacuna y, por otro, condicionó al deterioro del ingreso de las actividades vinculadas a la demanda interna —por la caída del poder de compra— y quizás a la de las industrias no tradicionales de exportación, que siguen dependiendo de los subsidios del Estado. La confirmación de este deterioro se relaciona con el desarrollo de condiciones que no son motivo de análisis en este artículo.

Las situaciones antes descritas conllevan un potencial conflictivo apreciable. Los conflictos parciales, principalmente en torno a la distribución del excedente económico, pueden tener distintas soluciones, incluso el hacer valer el papel hegemónico de algunas de las fracciones en pugna. Aunque esto deja abierta la posibilidad de que se afecte sustancialmente a la agricultura para el mercado interno, es difícil que ese sea el curso de la acción; más bien parecería que se busca cierto equilibrio que supone la continuación del estancamiento de la actividad. El anunciado acuerdo de desgravación arancelaria con Argentina da lugar a reabrir esta interrogante tanto sobre la agricultura como sobre el papel de la ganadería de carne, actividades que, en general, se integrarían a ese esquema de política.

b) Mayor vulnerabilidad

En perspectiva, la nueva política agropecuaria estimularía la penetración de capital extranjero y, al desechar algunos mecanismos nacionales de control, aumentaría la influencia del mercado internacional.

El primer aspecto se refiere a la penetración de inversiones directas de capital extranjero, o transnacional. La mayor rentabilidad y dinamismo esperado en la actividad de agroexportación, condición que se une a un favorable clima general a la inversión extranjera, fundamentan ciertas expectativas de penetración de ese capital. Algunos factores limitarán esa tendencia, tales como la baja oferta de tierras, las fluctuaciones en la rentabilidad de la actividad ganadero-exportadora y, el escaso dinamismo e importancia que mantendrían las exportaciones uruguayas en el comercio internacional (véase nuevamente llamada 22). Al mismo tiempo, el escaso desarrollo internacional de las empresas de los núcleos oligopólicos, que operan en la industria y comercio de carnes en los principales países importadores, parecen hacer pequeña la probabilidad de que se interesen en invertir en Uruguay. Sin embargo, es posible que otros grupos encuentren suficientes atractivos.

En cuanto a la industria de la carne, empresas importadoras de países como Brasil, Grecia o Egipto podrían interesarse en pequeñas inversiones en Uruguay; esta integración vertical les aseguraría no sólo su abastecimiento sino, además, una rentabilidad más estable que la de las empresas especializadas en la exportación.

En lo que se refiere a la compra de tierra, ganado, etc., podría aumentar el interés de capitalistas de países vecinos, Argentina y Brasil, por adquirir activos en el campo uruguayo, especialmente si pueden realizar alguna ganancia extraordinaria, por ejemplo, en algún cultivo o técnica nueva. En el caso de los inversionistas argentinos, de seguir

limitadas sus oportunidades locales de inversión, persistiría el atractivo para colocación de capitales negros y la diversificación de sus intereses mediante colocaciones en Uruguay.

Las únicas cifras conocidas sobre extranjerización de los activos rurales son muy parciales, ya que se refieren a las compras de un año registradas por el Instituto Nacional de Colonización, que son una parte del total. Según ellas, entre mayo de 1976 y mayo de 1977 los extranjeros, principalmente argentinos y brasileños, adquirieron el 44.2% de la tierra en oferta, que correspondió al 53% del valor de la tierra transada ese año, proporción esta última que subía al 80% en los departamentos de Artigas, Rivera y Cerro Largo. Esas compras significaron inversiones extranjeras por un monto de 9.4 millones de dólares.²⁹ Cabe señalar que el valor comercial de esa misma tierra, tres años después, se había triplicado promedialmente. Este proceso de extranjerización de activos de la ganadería parece haber comenzado a principios de la década de los setenta, pero su dimensión es aún desconocida. Aunque ello no significa una inversión neta, va a contribuir a la salida de excedente económico del país.

El segundo aspecto es el posible crecimiento de la penetración de capital financiero en la actividad, sobre todo teniendo en cuenta la desnacionalización del aparato bancario del país. Esta penetración tendría incentivos con el incremento del valor de las exportaciones de carnes y, en consecuencia, de los requerimientos de capital circulante de las empresas.

El tercer mecanismo por el cual la nueva política aumentaría la vulnerabilidad de la economía se vincula al comercio internacional. Eliminadas o disminuidas las barreras arancelarias, los impuestos a las exportaciones, los subsidios y prohibiciones a las exportaciones, la fijación de cuotas de importaciones, etc., aumentarían la incidencia de los precios internacionales en la distribución del ingreso interno, las condiciones de acumulación por rama y el nivel de consumo de alimentos básicos.

Al eliminarse los impuestos a las exportaciones se opta por dejar de lado un instrumento que, aunque limitado, permite disminuir el efecto de las fluctuaciones de los precios internacionales, y dar incentivos a las exportaciones de ciertos productos, o a varios mercados mediante la aplicación de tasas diferenciales.³⁰

Cabe aquí mencionar un ejemplo concreto de cómo opera esta relación. La eliminación de aranceles a los principales productos agropecuarios decretada por el gobierno argentino durante 1979, y la libertad para exportar de Uruguay (manteniendo por lo demás ciertos aranceles y limitaciones a la importación de algunos productos), asocian los precios mínimos de Uruguay a los de un mercado varias veces mayor y a la política económica de ese país.

²⁹ Alicia Melgar. *Inversión extranjera en el Uruguay*, FCU-CLAEH, Montevideo, 1978, págs. 83 a 87.

³⁰ En las dos últimas décadas las detracciones contribuyeron a esos fines, aunque limitadamente. En el periodo 1962-1975, el coeficiente de variabilidad de los precios FOB por la tasa de cambio fue de 26%, en tanto el de esos precios menos las detracciones bajó a 20%. Esto acentúa la reacción de la oferta de ganado para faena bajando las ventas en periodos de altos precios y aumentándolas luego. Es así como en 1979 las exportaciones bajaron al nivel mínimo de los últimos 10 años al tiempo que cayó el consumo interno.

Para contrarrestar las fluctuaciones de los precios de la carne vacuna en el mercado interno, el Gobierno viene estudiando la posible implantación de un fondo de estabilización; sin embargo, parece poco probable dada la oposición de algunos grupos y las dificultades de administración, ya que se comenzaría a recaudar recursos en plena fase de precios altos.

c) Consecuencias sobre la estructura

La aplicación de la nueva política agropecuaria tiene consecuencias en la estructura del sistema ganadero exportador, tales como la privatización de la industria frigorífica, la eventual extranjerización de una parte del sistema y la pérdida de poder y control del Estado sobre la actividad. Es probable que esos cambios no conduzcan a una mayor competencia, sino a reproducir algunos de los comportamientos ya conocidos en el pasado.

El Gobierno adoptó varias medidas que inciden sobre la industria exportadora de carne, el eslabón más concentrado del sistema. Entre ellas, la liberación de los precios de la carne vacuna y el cierre de las industrias estatales e intervenidas. Al mismo tiempo anunció que pondría en venta las plantas intervenidas y que luego autorizaría la instalación de nuevas industrias y comercios, aunque sin facilitarles financiamiento. Estas medidas y anuncios, en el caso de mantenerse, tendrían consecuencias sobre la estructura del sistema exportador.³¹

El aspecto más destacable y menos sujeto a cambios sustanciales de la actual política,³² es la pérdida de poder del Estado y de capacidad para controlar un proceso tan importante para la economía del país.

En tales circunstancias, los cambios previsibles crearían condiciones que facilitarían la obtención de ganancias excepcionales en la industria de la carne, tanto por su acción sobre el mercado como en relación al Estado (manejo de divisas, etc.). Al mismo tiempo que esto transfiere una base de poder a un pequeño grupo de empresas exportadoras, el Estado la pierde. Cabe destacar que la nueva estructura dificultaría la realización de ventas conjuntas de varias empresas y el comercio con Estados de algunos países importadores.

En la fase ganadera del proceso se generarían incentivos adicionales para invertir, dentro de los límites expuestos en el punto anterior (la movilización de excedente). Ellos inducirían a cierta tendencia hacia la centralización de recursos en empresas más dinámicas, con mejor acceso a recursos financieros, escala apropiada, etc. Las empresas relativamente grandes, presumiblemente parte de ellas extranjeras, estarían en condi-

³¹ En lo que se refiere a la posibilidad de que la industria realice ganancias excepcionales en las nuevas condiciones, el problema no pasó inadvertido para las gremiales de ganaderos, que reclaman tanto la autorización de exportar el ganado en pie, como la no imposición de la autorización para crear nuevos mataderos para la exportación.

³² La autorización de exportaciones de ganado en pie para faeno podría resolver problemas de la distribución de excedente entre empresas, pero no los que derivan de esa falta de poder y control del Estado.

ciones de centralizar y realizar inversiones en la ganadería, en tanto tendería a disminuir el número de pequeñas empresas ganaderas y de aquellas no interesadas en invertir. Aunque hubiera incentivos a la inversión, este proceso sería muy lento debido a que existe un monopolio sobre un recurso no reproducible —la tierra— de modo que permite permanecer en la actividad a los que no invirtieron. Al mismo tiempo, como suponen costos crecientes, es factible que esos empresarios sólo pierdan la posibilidad de captar una renta en los periodos de precios favorables.³³ Esto limitará sustancialmente las transferencias de activos en la ganadería y, como ya se mencionó, su extranjerización.

En síntesis, la aplicación de la nueva política agropecuaria se manifestaría en una redistribución del ingreso en favor del sector agroexportador tradicional, en una mayor vulnerabilidad de la economía a las corrientes internacionales de capital y de bienes, así como el menor poder y control del Estado sobre la estructura industrial exportadora de carnes.

E. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

1. La nueva política agropecuaria refuerza una política global aplicada en los últimos cinco años que tiende, por una parte, a favorecer inflacionariamente los ingresos del capital y, por otra, a aumentar la vulnerabilidad de la economía uruguaya respecto a la marcha de la economía mundial. Aquella política convierte, una vez más, a la renta diferencial de la tierra en el centro de las expectativas de acumulación y crecimiento económico del país.

2. No obstante, por razones tecnológicas y de rentabilidad, y, en última instancia, estructurales y de inserción en el comercio internacional, el resultado más probable es que exista cierta acumulación en el sector agropecuario, pero que ella siga siendo oscilante y exigua, tanto en relación con el aumento del excedente económico captado, como con el crecimiento de la producción y de las exportaciones a que daría lugar. En periodos favorables la mayor parte del aumento de excedente económico bruto (captado) se destinaría al consumo “suntuario” (con un alto contenido importado) y a inversiones especulativas como las inmobiliarias comerciales (ganado, existencias, etc.) o financiera, dentro o fuera del país. Este comportamiento concuerda con el que el sector adoptó generalmente en la historia reciente de Uruguay y con el que se insinúa en el primer año de aplicación de la nueva política agropecuaria.

3. Dentro de este esquema no sólo quedan intactos los factores estructurales que en el pasado gravitaron sobre el desarrollo de la agricultura, sino que disminuyen el poder y las posibilidades de control del Estado sobre el proceso. De este modo, las políticas de regulación coyuntural encuentran obstáculos básicos. Aun en el caso de que se apliquen, como ya se comprobó en el curso de 1979 y 1980, tales políticas resultan insuficientes o inoperantes para controlar los comportamientos implícitos en aquella estructura.

³³ No se justifican la magnitud de los cambios augurados por una publicación que establece que “La ciencia económica predice que habrá numerosos cambios en la titularidad en los establecimientos rurales, como consecuencia de la aplicación de la nueva política agropecuaria”. Ramón Díaz, “La oferta de iniciativa en el agro”, en Búsqueda, Montevideo, septiembre de 1978, pág. 19.

4. Al mismo tiempo se crean condiciones para una mayor vulnerabilidad a la circulación internacional de capitales y de bienes. Esa mayor vulnerabilidad se pone de manifiesto en una asociación más estrecha entre los precios internos y los internacionales, así como en la importancia que adquiere la movilización de excedente económico y la política económica de otros países, en particular, Argentina y Brasil.

5. Es posible que la nueva política estimule aún más la adquisición por extranjeros de tierras y ganado en Uruguay. Puede alentarlos, asimismo, a la realización de otro tipo de inversiones, especialmente financieras o inmobiliarias. La situación de mayor vulnerabilidad podría contribuir, además, a acentuar la pérdida de control sobre ciertos flujos de la balanza de pagos y sobre la especulación.

6. Las bases y lineamientos del modelo convergen hacia un desarrollo netamente exportador. Ello implica, en el contexto de la nueva política agropecuaria, la insistencia en relegar la gravitación del mercado interno, en la medida en que se redistribuye regresivamente el ingreso y se frenan en favor de las exportaciones, las ramas vinculadas con el consumo. La concentración de los recursos productivos en el sector agroexportador y la característica escasamente empleadora de esa actividad, contribuyen, además, a que el modelo sea concentrador.

Pero también quedan en evidencia los límites intrínsecos a esa política económica en cuanto a la incapacidad de generar dinamismo en la acumulación en el propio sector agroexportador, quizás el eje principal de la estabilidad económica a largo plazo de la política económica aplicada.

7. Finalmente varios factores podrían alterar las perspectivas trazadas. Uno de ellos se refiere a las fluctuaciones, relativamente impredecibles, del comercio internacional de algunos bienes agropecuarios, comercio altamente controlado por algunas corporaciones transnacionales e influido por las políticas (proteccionistas) de los países avanzados. Estos factores continuarían operando en los próximos años y su impacto sobre la asignación interna de recursos y el consumo de alimentos básicos en Uruguay, se vería exacerbado por la aplicación de la nueva política.

Otro factor importante se refiere a la propia política económica. Dentro de los lineamientos actuales, un cambio que reduzca los aranceles a las importaciones de alimentos, podría agravar la crisis en algunas ramas de la agricultura y disminuir por lo menos temporalmente, algunos precios de alimentos.

8. Es notorio que los postulados económicos neoliberales y de apertura externa en Uruguay, presentan cierto paralelismo con los que están en aplicación en Argentina y Chile principalmente. Al mismo tiempo es posible establecer la coherencia de la política fijada en Uruguay con la sustentada por intereses que expresan su hegemonía en esferas amplias, como los representados en el FMI, el Banco Mundial y la comunidad financiera privada.

9. En las condiciones de la actual política agropecuaria, el gobierno pareció adquirir un espacio de coincidencia con los grandes empresarios del sector agroexportador tradicional (en su gran mayoría, actualmente, nacionales), lo que no significa necesariamente que participen en un grupo hegemónico. Al mismo tiempo no se excluyen situaciones conflictivas, tanto por parte de sectores desplazados por el efecto de la política agropecuaria, como por fracciones ganaderas afectadas por la inestabilidad y revolviéndose en la *continua incapacidad de acumular sostenidamente en la actividad agropecuaria*, la

principal fuente de sus ganancias. Este aspecto requiere de una investigación mayor para precisar los límites y características de tales fracciones.³⁴

³⁴ A menos de dos años de instaurada la nueva política, el sector agropecuario, generalizadamente, está en crisis; todos los grupos empresarios tienen bajos ingresos relativos y carecen de expectativas de inversión en la actividad. El efecto de las medidas implantadas dos años atrás sobre el sector exportador, quedaron neutralizadas totalmente por la baja tasa de cambio real fijada antes, y la crisis volvió a ser visible. El presidente de la Federación Rural sostuvo que “el agro está descreído, desesperanzado a punto de bajar los brazos” y “no lo decidimos para provocar caos sino, simplemente, para advertir al gobierno lo que es el sentir del cien por ciento de los productores” (El Día, México, viernes 5 de septiembre de 1980, pág. 20).

REVISIÓN DE LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA SOBRE LA AGRICULTURA DE URUGUAY

Mario Alberto Rodríguez

Este trabajo tiene dos objetivos: proporcionar una visión global de los aportes y las limitaciones de la investigación económica sobre la agricultura uruguaya, especialmente de la publicada a partir de 1973,* y contribuir a definir una línea de investigación sobre el tema.

En las últimas cinco décadas el proceso económico en la agricultura se ha caracterizado por la escasa significación de los cambios operados. En los últimos veinte años cabe mencionar a dos de ellos: el primero está asociado con las considerables expectativas respecto al mejoramiento de pasturas, y el segundo con la política agropecuaria adoptada a partir de 1978.

Durante las últimas décadas, a diferencia de otros países de América Latina, no se producen cambios sustanciales, tales como significativos procesos de modernización, concentración y centralización de capital, transnacionalización, proletarianización o reforma agraria. Esto determina que cualquier análisis de las relaciones de producción se deba remontar apreciablemente en la historia para llegar a una explicación de su conformación actual.

Ya desde la década de los sesenta se tiene una perspectiva global del estancamiento productivo de la agricultura. Las investigaciones cambiaron de énfasis en torno a 1969. Antes de ese año los estudios ponían énfasis en el análisis de las relaciones de propiedad y las internacionales (con el imperialismo o el centro), como explicadoras del funcionamiento y resultado de la agricultura, en tanto que, posteriormente, los esfuerzos se concentraron en la reproducción del capital a partir de las relaciones capitalistas dominantes, relaciones que no son motivo de estudios específicos.

*En este artículo no se reseñan exhaustivamente las investigaciones que pueden haber contribuido al conocimiento del tema.

A. EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACION

a) El periodo 1955-1968

Con el marco teórico del estructuralismo cepalino o histórico, los mayores esfuerzos de investigación se destinaron a demostrar tanto la importancia como las características de las relaciones de producción que determinarían el ya notable estancamiento en el desarrollo de las fuerzas productivas en la agricultura uruguaya. Los conceptos fundamentales de tales análisis son: *latifundio*, *minifundio*, *aparcería*, *arrendamiento*.

No se realizaron paralelamente investigaciones desde enfoques neoclásicos tradicionales, lo que marca el escaso desarrollo de la polémica ideológica en este plano entre los que defendían objetivamente el *status quo* y quienes sostenían la necesidad de reformas agrarias. A su vez, esa falta de desarrollo de la lucha ideológica se debió, por una parte, a la relativa desconexión entre las investigaciones y el proceso político real en la agricultura, y, por otra, a la exterioridad de ese tema para los sectores que se iban movilizandando (obreros, capas medias intelectualizadas, estudiantes, etcétera).

Los primeros estudios sobre la estructura agraria (Ministerio de Ganadería y Agricultura, Amílcar Vasconcellos,¹ R. Arismendi² y V. Trías³) surgen del ámbito político, pero no como una demanda social inmediata de sectores rurales.

Con la orientación del Ministro de Agricultura, A. Vasconcellos, un grupo de economistas agrarios de esa institución realizó un breve diagnóstico y un proyecto de reforma agraria convencional de escasa divulgación y sin mayores repercusiones políticas.

Arismendi realizó un trabajo para una reunión internacional de teóricos agrarios de partidos comunistas. En un ensayo poco divulgado, Arismendi, a la vez que reconoce el desarrollo de las relaciones de producción capitalistas en el campo uruguayo, pone énfasis en las no capitalistas (latifundio, minifundio, aparcería) y en el imperialismo, particularmente bajo la forma de subordinación del país al mercado exterior. Su análisis converge en la propuesta de un frente democrático de liberación nacional.

Trías centra su análisis en la estructura latifundista, poniendo énfasis en la individualización de un grupo de origen básicamente latifundista, pero actualmente multifuncional, que mantendría una alianza objetiva con el imperialismo. Al igual que los dos autores antes mencionados, Trías levanta la bandera de la reforma agraria.

Estos trabajos demuestran, quizá como ningún otro, la preocupación por vincular los estudios con propuestas políticas concretas.

¹ Ministerio de Ganadería y Agricultura, *Proyecto de Reforma Agraria*. Montevideo (mimeo).

² Trías, Vivián, *La Reforma Agraria en el Uruguay*. Montevideo, ed. Sol.

³ Arismendi, Rodney. (*Uruguay*) *La cuestión agraria y el movimiento de liberación nacional*. Praga, Edit. Paz y socialismo, 1964, págs. 313-349.

A comienzos de la década de los sesenta se desarrollan dos importantes investigaciones sobre la sociedad rural en el Uruguay (la de OPYPA-CIDE⁴ y la de CLEH-CINAM⁵), que tienen ciertos rasgos en común: ambas fueron patrocinadas por el Estado, aunque desarrolladas con considerable autonomía; se formulan dentro de un marco conceptual emparentado con el estructuralismo cepalino, y se preocupan por los factores estructurales que constituirían el problema central para el desarrollo de la agricultura. También, una y otra están enmarcadas genéricamente en los estudios y propuestas reformistas que se realizan a partir de la Conferencia de Punta del Este (1961) en el marco de la alianza para el Progreso.

La investigación del CIDE culmina con un plan que incluye una propuesta de reforma agraria, que no tuvo consecuencias prácticas a nivel de gobierno.

Aunque estas investigaciones contribuyeron al conocimiento de la agricultura por parte de varios sectores urbanos, así como a la consolidación de cierta tradición de propuestas de reforma agraria, no lograron penetrar en la naturaleza de las relaciones de producción de la agricultura, limitándose a la descripción de ciertos aspectos de la misma. De un modo particular ellas parecen haber fracasado en el objetivo de descubrir el desarrollo capitalista de tales relaciones y, en consecuencia, de su comportamiento.

Después se perdió la tradición de análisis de las relaciones de propiedad en sí mismas, lo que impidió su profundización y la superación de sus limitaciones conceptuales.

b) Desde 1969

Durante este periodo las investigaciones tuvieron como principal preocupación el conocer el funcionamiento concreto de la agricultura y, en particular, del sector agroexportador al que se atribuye la única posibilidad de dinamizar la acumulación. De este modo se ven desplazados de las investigaciones los temas sobre las relaciones de propiedad en sí mismas, así como las descripciones sobre el estancamiento productivo y las proporcionalidades en el desarrollo de las fuerzas productivas, preocupaciones características de los estudios realizados en el periodo anterior.

Entre 1969 y 1973, los estudios principales se realizan en el ámbito de la Universidad y dentro del estructuralismo histórico. La investigación que abrió una nueva perspectiva de trabajo fue la del Instituto de Economía,⁶ la cual, en parte inspirada en elementos de la corriente dependentista, realizó el desarrollo de las relaciones capitalistas de producción en la agricultura uruguaya y centró los problemas de acumulación en las condiciones de rentabilidad marginal de la ganadería de carne, que sería el subsector esencialmente competitivo de la economía.

⁴ Oficina de Programación y Política Agropecuaria –CIDE– Sector Agropecuario, *Estudio Económico y Social de la Agricultura en el Uruguay*. Montevideo, Ministerio de Ganadería y Agricultura, 1966, 2 tomos.

⁵ CLEH–CINAM, *Situación Económica y Social del Uruguay Rural*. Montevideo, MGA–CLEH–CINAM, 1963, 520 págs.

⁶ Instituto de Economía, *El proceso Económico del Uruguay*. Montevideo, FCU–DPU, 1969.

Ese estudio, por su enfoque original y el marco global con que fue realizado, descubrió una nueva perspectiva en las investigaciones. Sin embargo, faltaba mucho para poder esclarecer los factores que determinan las condiciones de rentabilidad y los mecanismos a través de los cuales ellos operan. Algunas investigaciones posteriores ampliaron el conocimiento teórico sobre el tema, refinando la metodología sin alterar sus principales conclusiones últimas.

Paralelamente, ciertos estudios por ramas, pero integrales, se realizaron en el Instituto de Economía Agraria, incluyendo los referidos al arroz,⁷ la leche y sus productos,⁸ el ganado y la carne,⁹ estudios que también investigan directamente las relaciones de propiedad en los ámbitos correspondientes.

En este periodo de intensa lucha ideológica en el medio urbano, el tema de la agricultura es, en los hechos, secundario, a tal punto que la derecha política no tiene necesidad de desarrollos teóricos. La versión reformista de inspiración cepalina toma cuerpo en el programa político del principal grupo del Partido Nacional. Al mismo tiempo, el Frente Amplio recoge, en líneas generales la tradición reformista agraria de la izquierda sin dotarla de un carácter propio ni de mayor concreción.

El Plan de Desarrollo de 1973¹⁰ abre una nueva perspectiva en el enfoque de la política agropecuaria: por primera vez un programa de gobierno plantea que se beneficie al sector agroexportador mediante una política de corte liberal, consistente en el retiro del intervencionismo estatal, en la reducción de impuestos, en dejar jugar al mercado. Este programa no logró repercusiones inmediatas a nivel político y menos aún en medio de la crisis ganadera de 1974-1978; sin embargo, constituye la base intelectual primigenia del discurso y, en parte, de la política agropecuaria puesta en ejecución en agosto de 1978.

La investigación continúa fértilmente a partir de 1974; se desarrolla ahora a partir de organismos gubernamentales, entidades de ganaderos e investigadores privados.

La ofensiva ideológica de la derecha en torno a ideas liberales, todavía busca escasamente fundamentos en la investigación. La más notable, aunque poco divulgada, es la de Reca y otros.¹¹ En ella se fundamenta el estancamiento productivo por la acción del Estado intervencionista que, al detraer ingresos, quita estímulos a la inversión, particularmente en el subsector competitivo, el agroexportador, fundamentando así políticas

⁷ Instituto de Economía Agraria, *La Economía del arroz en el Uruguay*. Montevideo, Facultad de Agronomía, 1970. 210 págs.

⁸ Universidad de la República, Facultad de Agronomía, Instituto de Economía Agraria, *La cuenca lechera de Montevideo (producción y consumo)*. Montevideo, DPU, 1968. 157 págs.

⁹ Grupo de Proyectos 1971/1, *Proyecto sobre la carne vacuna*. Montevideo, Facultad de Agronomía, 1972. varios volúmenes.

¹⁰ Oficina de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*, Montevideo, 1973.

¹¹ Reca, Lucio, et al. *Políticas de desarrollo a largo plazo del sector agropecuario*. Montevideo, mayo de 1977 (mimeo).

económicas liberales. La divulgación de ese mensaje estuvo a cargo del propio L. Reca y de M. Regúnaga en una presentación conjunta a la Asociación y Federación Rural.¹²

En el mencionado artículo de Reca y Regúnaga se llega a la conclusión de que la “política de precios de productos seguida en Uruguay” parece ser el “factor determinante de los altos precios relativos de los insumos, de la baja rentabilidad del sector y del estancamiento de su producción”, para terminar concluyendo “que solamente aumentos en los precios, llevándolos a niveles cercanos a los EUA, pueden aumentar la rentabilidad de modo que resulte atractivo moverse a niveles más altos de tecnología, y se comprueba que la rentabilidad del capital seguirá siendo atractiva” (12, pág. 14). En dicho artículo se intenta justificar una política liberal utópica con argumentos carentes de fundamento, pero fácilmente comprensibles por los ganaderos.

Los trabajos realizados por el Banco Mundial en el periodo ilustran definitivamente sus posiciones sobre la política agraria y su modo de operación. El escrito por Jarvis para ese banco¹³ permite documentar ciertas exigencias de esa institución al gobierno uruguayo entre 1968 y 1975 (devaluaciones, eliminación de impuestos a las exportaciones, etc.). Estos aspectos son coherentes con el expreso apoyo que el Banco Mundial da a la política agropecuaria de agosto de 1978, en el memorándum sobre Uruguay de enero de 1979.¹⁴ En él se justifica, asimismo, la política liberal a la ganadería, con argumentos similares a los esgrimidos antes por Reca¹¹ y Reca y Regúnaga,^{12*} y se expresa en un franco apoyo a la nueva política.

En medio de la crisis ganadera que comenzó en 1974 se da a conocer un número muy limitado de investigaciones realizadas por organismos oficiales, entre ellas las de Jarvis^{13, 15, 16} referidas a algunos aspectos concretos de la economía ganadera. Jarvis¹⁵ establece que los límites al crecimiento ganadero están cercanos al nivel alcanzado en 1974, aunque termina fundamentando una política más favorable a los ganaderos y proponiendo la creación de un fondo para estabilizar el precio del ganado vacuno en Uruguay.¹⁶

Aunque de otro carácter, son de sumo interés las observaciones realizadas por el director técnico del Plan Agropecuario designado por el Banco Mundial, Sr. D. Wright.¹⁷

*Reca, luego de haber realizado el estudio para AID = Gobierno Uruguayo, integró la misión de cinco miembros que redactó ese memorándum.

¹² Reca, Lucio y Regúnaga M., “Costos de insumos en el sector agropecuario Uruguayo, comparaciones internacionales y consecuencias económicas.” Montevideo, *Revista de la Federación Rural*, suplemento especial Núm. 2, sin fecha, págs. 3 a 14.

¹³ Jarvis, Lovell S., *Uruguay Third and Fourth Livestock Development Projects*. Sin lugar, World Bank – Operations Evaluation Department, 1976, 147 págs.

¹⁴ World Bank, *Economical Memorandum on Uruguay*. Document of the World Bank, Report No. 2241-UR, diciembre de 1978, 201 págs.

¹⁵ Jarvis, Lovell S., *Predicting the Ultimate Difussion of New Technologies Under Varying Profitability Artificial Pastures in the Uruguayan Livestock Sector*. California, Berkeley, Junio de 1977, 40 págs. y anexo, versión borrador.

¹⁶ Jarvis, Lovells., *A Stabilization Plan to alleviate the Impact of International Beef Price Fluctuations on the Uruguayan Economy*, sin lugar ni fecha (la misión en Uruguay transcurrió entre el 17 de octubre y el 14 de diciembre de 1976), 123 págs., inédito.

¹⁷ Wright, Dixon, “Uruguay agropecuario presente y futuro.” Montevideo, *Revista de la Federación Rural*, suplemento núm. 2, s. f., págs. 15 a 20.

Este, en su conferencia postrera como director, buscó justificar el agudo retroceso del Plan durante el periodo de su dirección, al sostener que las inversiones productivas en la ganadería no fueron atractivas y que los ganaderos son más especuladores que productores. El autor cuestiona de este modo las bases mismas en que se asientan el mencionado Plan y el único programa de crecimiento de la agricultura que han mantenido los gobiernos en los últimos veinte años.* El Fondo de Estabilización propuesto fue ampliamente discutido en medios empresariales, donde fue inicialmente impugnado y puede considerarse desechado como opción de gobierno.

Para completar el cuadro de los estudios de organismos oficiales, cabe mencionar la publicación de varios trabajos fundamentalmente descriptivos que suministran información de interés, entre ellos los que se citan en las siguientes referencias bibliográficas: 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25.

Los sectores empresariales han seguido debatiendo los temas de su interés inmediato y los han expuesto públicamente. Para fundamentar sus posiciones corporativas, la Federación Rural y la Asociación Rural unieron sus esfuerzos en un "Comité Económico Conjunto" creado por el efecto catalizador de un "convenio suscrito entre AID y las instituciones rurales". Aunque aquellas instituciones han sofisticado la fundamentación de sus posiciones, sus contribuciones al conocimiento de la realidad han sido muy limitadas; véanse, al respecto, F. García Brum²⁶ y la lista de publicaciones anexa a este trabajo de autoría del mencionado Comité.

*Refiriéndose al pasado, Wright establece que "el productor con efectivo disponible para reinversiones se hacía la pregunta ¿por qué mejorar la tierra?, ¿no es mejor negocio comprar más campo? Sí, probablemente lo era y aún lo es, pero es una triste comprobación del efecto de las políticas nacionales y solamente puede llevar a incrementar las áreas extensivas no desarrolladas con precios mal manejados y de baja producción" (17, pág. 15). Al mismo tiempo, sostiene que "el resultado es que menos planificación y dinero se emplea en establecer mejoramientos para incrementar la producción de carne vacuna, y más financiación y consideración hacia las actividades especulativas" (17, pág. 16).

¹⁸ DINACOSE, *Investigaciones sobre la problemática agropecuaria actual*. Montevideo, Editorial Hemisferio Sur, 1976, 287 págs.

¹⁹ DINACOSE, "El Desigual Nivel de Desarrollo de la Ganadería. Las Regiones de Basalto y Basamento Cristalino," en *Revista DINACOSE*, núm. 3, julio de 1977.

²⁰ DINACOSE, "Investigaciones adicionales sobre el grado de concentración de la tierra," en *Revista DINACOSE*, año III, núm. 5, 1978, págs. 14 a 28.

²¹ DINACOSE, "Análisis económico y presión fiscal y capacidad tributaria de la empresa pecuaria en el ejercicio 1978/79," en *Revista DINACOSE*, año IV, núm. 8, septiembre de 1979, págs. 7 a 30.

²² DINACOSE, "Faena Nacional de Vacunos en el año agrícola 78/79," en *Revista DINACOSE*, año IV, núm. 8, septiembre 1979, págs. 43 a 47.

²³ MAP-DGEA-DIEA, "El trigo en el Uruguay: determinantes de su evolución 1950-1973." Montevideo, Ministerio de Agricultura y Pesca, *Serie Informativa*, núm. 7, 1975, 59 págs.

²⁴ Uruguay, Ministerio de Agricultura y Pesca, *Informe de Gobierno del Uruguay a la XVa. Conferencia Regional de la FAO para América Latina*. Montevideo, agosto de 1978, 2 tomos.

²⁵ Ministerio de Agricultura y Pesca, Oficina de Programación y Política Agropecuaria, *Estadísticas Básicas del Sector Agropecuario (periodo 1965-1978)*. Montevideo, diciembre 1979, tomos I y II.

²⁶ García Brum, Federico, "Comité Económico Conjunto de la Asociación Rural del Uruguay y de la Federación Rural," en *FEDERURAL, Revista de la Federación Rural*, Montevideo, 1979, págs. 120-122.

El libro del contador Pagés³⁷ directivo de la Federación Rural y profesor universitario, expresa puntos de vista comunes con los sostenidos por autores como Reca,^{11, 12} Banco Mundial,¹⁴ Oficina de Programación y Presupuesto,¹⁰ así como de funcionarios de la Federación y Asociación Rural y del Gobierno. Para Pagés, la principal traba al crecimiento del sector agroexportador de la política tradicional del Estado, que al proteger la industria bajo la rentabilidad de inversiones en nuevas técnicas existentes. Al mismo tiempo, exonera al comercio internacional y a la estructura agraria como determinante del estancamiento. El autor considera imprescindible que se implante una política de liberación económica como condición para que se creen condiciones de rentabilidad en las ramas que tienen ventajas comparativas, entre ellas, y notablemente, el sector agroexportador tradicional.

En el plano político, Pagés expresa que el ambiente más favorable para lograr esos objetivos es la democracia, diferenciando así su opinión de la de algunos autores y voceros con los que su discurso a nivel económico es totalmente coherente.

Las empresas privadas de la industria frigorífica publican sus análisis y puntos de vista en la revista institucional de la cámara que los reúne, "Frigoríficos". La revista bimestral *Noticiero* corresponde a ciertos sectores de productores granjeros agrupados en CALFORU, en tanto *Conaprole* es la publicación de la cooperativa homónima. En ellas se sostienen algunos puntos de vista sobre aspectos económicos de las ramas correspondientes.

Existe un conjunto de investigaciones centradas en la acumulación en el sector agroexportador, principalmente referidas a la carne vacuna. Entre ellas se encuentran estudios que exponen sistemáticamente el ciclo ganadero en Uruguay por primera vez,²⁷ la generación, transferencia y adopción tecnológica,²⁸ el comercio internacional de carne vacuna y la acumulación,²⁹ la industria frigorífica,³⁰ y la política económica y el mercado de carnes.

Varias investigaciones sobre la plusvalía agropecuaria (C. Stenery y otros) son sintetizadas e interpretadas globalmente en 1975³¹ en un estudio que analiza por vez primera la distribución del excedente ganadero en un largo periodo.

En cambio, son escasas las investigaciones realizadas que se relacionan con las actividades no agroexportadoras, entre ellas un estudio sobre el minifundio del Ministerio de

²⁷ Secco, Joaquín y Pérez A., Carlos, "El ciclo ganadero", en *Revista de la Asociación de Ingenieros Agrónomos del Uruguay*, Montevideo, octubre-diciembre de 1975, págs. 15-21.

²⁸ Astori, Danilo y Colaboradores, *La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930-1977*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1979, 471 págs.

²⁹ Buxedas, Martín, "El comercio internacional de carne vacuna y los países atrasados," en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 12, México, diciembre de 1977, págs. 1494-1509.

³⁰ Buxedas, Martín, *La industria frigorífica en la economía de la carne del Río de la Plata, 1958-1975*, s. l., 1978, 208 págs.

³¹ Reig, Nicolás y Vigorito, Raúl, *La economía ganadera del Uruguay 1930-1970 (un estudio del excedente y renta de la tierra)*. Social Science Research Council, 1975.

Agricultura y Pesca³² y las conferencias de Faroppa³³ y de Bensión³⁴ sobre el impacto de una política liberal sobre los granjeros. Por otra parte, esa polémica y un artículo más amplio³⁵ son los únicos trabajos que se refieren a la política agropecuaria reciente.

Finalmente, se debe mencionar que en los últimos años se han venido realizando varias investigaciones sobre *población y fuerza de trabajo*, algunas de las cuales se relacionan específicamente con la agricultura, y constituyen un aporte al conocimiento de la relación entre la estructura agraria, el tipo de unidad de producción y la estructura y dinámica poblacional. También hay proyectos de investigación que buscan establecer la función del minifundio agrario en el sistema económico y social del capitalismo dependiente en Uruguay, como factor determinante de movimientos de población y de mano de obra, y su articulación con el control del orden territorial en el sistema social uruguayo.

B. CARACTERIZACION DE LA INVESTIGACION

La investigación económica sobre la agricultura fue más amplia y significativa que la realizada desde la perspectiva sociopolítica, y también que la propia investigación económica aplicada a otros sectores de la economía.

Esta preocupación por la agricultura puede estar influida por condiciones relativamente circunstanciales, como cierta tradición de estudios y la existencia de especialistas y una mayor facilidad para financiar investigaciones en esta área, así como la importancia atribuida al sector, principalmente en términos de acumulación y crecimiento. La ausencia de un pujante movimiento social en el campo y, más aún, la sospecha o convicción de que éste no sería una clave en el futuro inmediato, mediatizaron la lucha ideológica en este campo y refugiaron a los investigadores en una perspectiva urbana y con frecuencia estrictamente económica del problema, aspecto que vale la pena remarcar.

a) Marco teórico

La producción de investigaciones en el marco del estructuralismo histórico mantuvo cierta continuidad. Dentro de ese marco teórico cabe señalar dos variantes relativamente

³² MAP-DGEA-DIEA-CIAAB-AID, *Investigación de las condiciones que determinan ingresos insuficientes en explotaciones agropecuarias. Etapa Descriptiva*. Montevideo, MAP, Serie Técnica, núm. 8, 1979, 3 tomos.

³³ Faroppa, Luis, Conferencia en *Noticiero* (número especial), año IV, núm. 34. Montevideo, s. l., págs. 31 a 50.

³⁴ Bensión, Alberto, Conferencia en *Noticiero* (número especial), año IV, núm. 34. Montevideo, S. l., págs. 18 a 29.

³⁵ Buxedas, Martín, "Uruguay: Nueva Política y Acumulación en la Agricultura," en *Economía de América Latina*, septiembre de 1979, México, págs. 185-203.

³⁶ Behak, Samuel, "Apuntes acerca de las capas sociales entre los ganaderos del Uruguay," en *Revista Estudios*, número 74, enero de 1980, págs. 51 a 63.

³⁷ Pagés, Walter Hugo, *Rol de la Agropecuaria en el Uruguay que busca su desarrollo*. Montevideo, Ed. Hemisferio Sur, 1978.

recientes: el descrédito en el dependientismo (que inspiró parcialmente “El Proceso Económico del Uruguay”) y la mayor apertura a utilizar categorías o instrumentos de otros marcos, particularmente cuando se hace necesario para analizar fenómenos muy concretos vinculados al proceso de acumulación, al comercio internacional, al ciclo ganadero, al comportamiento de los ganaderos, etc. Aunque ese desarrollo parece en general favorable, puede haber algo de seguidismo en algunas preocupaciones y enfoques, aspecto que parece conveniente discutir desde una perspectiva amplia (no sectorial).

Al nivel oficial se sustituye todo vestigio de pensamiento de raíz estructuralista cepalina por trabajos descriptivos o basados en variantes del neoclasicismo. Difícilmente puede preverse hasta qué punto, variando las condiciones políticas, puedan reintroducirse elementos de análisis y orientaciones de política inspiradas por el pensamiento cepalino.

b) Características de las investigaciones

En general ellas no responden a una línea de investigación sectorial o, mejor aún, global. Por el contrario, la definición de los campos de investigación ha respondido a preocupaciones a nivel de proyectos, influidos en algunos casos, lógicamente, por las posibilidades de aprobación. El desarrollo de líneas de investigación supone una fuerte interrelación y estabilidad de los investigadores y, en parte, una autonomía financiera que todavía no se ha desarrollado; a su vez, esto puede explicar la inexistencia de investigaciones de síntesis a nivel académico desde “El Proceso...” y a nivel de organismos de gobierno desde los trabajos del CIDE publicados en 1967.

Vinculados con el desarrollo de investigaciones puntuales y con la temática concentrada en las condiciones de acumulación, los trabajos en general se refirieron a ramas concretas. Es notable el desarrollo del conocimiento en materia de condiciones de acumulación en el sector agroexportador en la última década, especialmente si es comparado con el de otros temas vinculados a la economía y a la sociedad en general. Es posible, sin embargo, que un estudio de síntesis sobre el tema sea necesario para analizarlo globalmente y conectarlo al contexto económico.

Al mismo tiempo han quedado de lado investigaciones sobre las relaciones de producción, las actividades no vinculadas a la exportación, el papel de la agricultura en el “modelo” actual y, definitivamente, todo tema vinculado a un planteo alternativo.

A nivel metodológico, las principales investigaciones realizadas en el último periodo se caracterizan por la verificación de las hipótesis con base en información mucho más amplia que antes, aunque aún sin utilización de instrumentos estadísticos mayormente sofisticados.

C. SUGERENCIAS

El breve análisis realizado permite introducir ciertas sugerencias e interrogantes relacionadas con la investigación en este campo. Es necesario buscar los medios para el desa-

rollo de una *línea* de investigación *global y multidisciplinaria* que oriente el trabajo y, en cierto plazo, sirva de elemento de consulta para un planteo alternativo. Esta línea no es fácil de implementar a corto plazo, aunque ya podrían darse algunos pasos positivos en ese sentido.

Algunos de los factores negativos que operaron en el pasado son los escasos aportes de investigadores fuera del país, sobre todo si se toma en cuenta el número de personas que se han especializado en ese ámbito de las ciencias sociales y la falta de interrelación académica.

A nivel de la agricultura es preciso replantear una línea de investigación desde una perspectiva no sectorial y, quizás, no exclusivamente económica, que se integraría a otros esfuerzos para comprender la economía e ilustrar las potencialidades y restricciones en marcos alternativos.

En lo inmediato, ciertos temas parecen poco estudiados, entre ellos los que se mencionan a continuación.

i) Un primer grupo de temas se refieren al estudio de la estructura productiva en sí misma, incluyendo la caracterización de clases y fracciones significativas y su conexión con la política económica vigente.

En el análisis de este primer tema, debería retomarse la historia de su conocimiento, realizando al mismo tiempo un esfuerzo conceptual original destinado a superar las limitaciones de los anteriores enfoques cepalinos y no cepalinos. En particular, es preciso reconceptualizar la estructura agraria y sus componentes básicos: el "latifundio" y la pequeña unidad de producción. Sobre estos temas hay una abundante literatura y avances considerables, cuya revisión es de interés para tal estudio. Algunas preguntas sugerirán subtemas específicos.

¿Cuál es la relación entre los distintos componentes de la estructura agraria? ¿Cuál es el potencial productivo actual o potencial de los pequeños productores? ¿Qué diferencias son observables dentro de cada uno de los grandes componentes de esa estructura? (Véase referencia 35.) ¿Cómo se vinculan los capitalistas y minifundistas con el resto de la economía? ¿Cómo se vinculan las distintas fracciones capitalistas con el Estado? ¿Qué conflictos genera la estructura agraria en términos de acumulación?

ii) Otro tema importante es el estudio de los complejos (carne, leche, granos, etc.), con excepción del tema de la carne vacuna ya ampliamente investigado.

Estos estudios serían más sugerentes si fueran realizados ampliamente, aunque se desglosaran en proyectos de investigación que abordaran aspectos específicos. Ellos deberían analizar desde las relaciones de producción hasta las fuerzas productivas actuales en todo el proceso productivo y circulación. Debería realizarse un esfuerzo creciente en el sentido de captar potencialidades productivas o comerciales, y en las condiciones necesarias para su efectiva utilización.

iii) El análisis de la política agropecuaria actual y de las alternativas, constituye un aspecto esencial de estudio. Esto supone desarrollar el conocimiento de la relación de las distintas fracciones del sector agroexportador con el Estado, así como los recursos y restricciones actuales y de distintos escenarios alternativos.

iv) Otro ámbito de interés son los estudios sobre perspectivas. Aunque los planteamientos alternativos están limitados de momento por la falta de animadores sociales, cumplirían un papel importante tanto como antecedente para futuros desarrollos como por constituir en sí mismos un instrumento valioso. Por otra parte, los trabajos sobre perspectivas contribuirían a pronosticar el carácter de las confluencias y contradicciones sociales que puedan reconocerse a nivel económico.

Para desarrollar este tema se requiere de un marco global en el que se ubiquen los escenarios alternativos (no sólo agrícolas y económicos). En este tipo de análisis deberían tomarse en cuenta consideraciones técnicas respecto a los recursos naturales, la tecnología, las alternativas del comercio internacional y las posibilidades de integración agricultura-industria.

v) Finalmente, parece de interés realizar un trabajo de síntesis y divulgación que comprenda los conocimientos incorporados en los últimos años, que los integre, y que plantee las implicaciones globales.

vi) Aunque el enfoque de las transnacionales no parece tan importante en el caso uruguayo, se considera oportuno retomar el tema. Una perspectiva adecuada para iniciar este estudio, es incorporar dicho aspecto en los análisis por complejo. Enlazado con él, sería de interés clarificar la importancia de la extranjerización de los activos rurales.

LA INDUSTRIA EN URUGUAY DURANTE LA DECADA DE LOS SETENTA

José María Riquelme

A. INTRODUCCION

El proceso que ha seguido el desarrollo de la industria en Uruguay ha sido interpretado, en general, dentro del modelo explicativo más amplio concebido para el conjunto de la economía latinoamericana. Se acepta que el punto de arranque de la industrialización es el desarrollo de la sustitución de importaciones manufactureras, amparado en las posibilidades abiertas por el periodo de crisis del capitalismo mundial en los años treinta, y apoyándose en la disponibilidad de excedentes generados en el sector agroexportador, así como en la presencia de mano de obra en condiciones de vender “libremente” su fuerza de trabajo. Esa mano de obra provenía tanto de la expulsión de trabajadores del sector ganadero como de la inmigración.

Se acepta también que el estancamiento en el proceso de industrialización se perfila ya a mediados de la década de los cincuenta y que se acentúa alrededor de 1963.* Dicho estancamiento, que se manifiesta a través de la reducción de los niveles de inversión y del índice de crecimiento de la producción —el cual oscila tendencialmente en el 1% anual durante casi todo el periodo 1955-1970— ha sido explicado como una consecuencia natural de la creciente incapacidad del sistema económico para financiar las importaciones requeridas para una industria volcada hacia el mercado interno, de la saturación de la demanda interna —que no compensaba ya el escaso crecimiento demográfico con incrementos significativos en el ingreso disponible— y de la falta de competitividad de la mayor parte de las ramas industriales, producto de un atraso tecnológico creciente.

Desde un punto de vista más general, este estancamiento aparece ligado a las relaciones de dependencia del país con los centros capitalistas, a través de dos manifestaciones básicas: la movilización de parte del excedente producido internamente con la consiguiente disminución de la capacidad de acumulación y la subordinación tecnológica, que lleva al país a mantener una estructura de producción altamente dependiente de las importaciones de insumos intermedios y bienes de capital.

*Todo intento de fijar la biografía de un proceso con una fecha en el tiempo es arbitraria. Se señala 1963 porque se estimó, para ese año, que la utilización promedio de la capacidad instalada industrial alcanzaba sólo el 50% de esta última. Instituto de Economía, *La Estructura Industrial del Uruguay*, Univ. de la República, citado en “Uruguay hoy”, Siglo XXI, México, 1971.

La década de los setenta comienza así presentando un panorama sombrío en relación con las perspectivas del desarrollo industrial del país, panorama que a su vez se inserta y se retroalimenta dentro de un marco de crisis recurrentes, que toma impulso en los años sesenta con la combinación de problemas acumulados de balanza de pagos y de inflación. Las políticas de estabilización adoptadas a partir de 1967-1968 no podrían naturalmente aportar dinamismo a las actividades industriales. Pero la concepción y las fuerzas sociales que respaldaban las políticas de estabilización estaban delineando una opción económica que, si bien nunca estuvo ausente en la discusión nacional, hasta entonces había sido resistida. La anterior década señala un viraje sustancial en ese sentido, cuando la nueva alineación de fuerzas internas y externas abre el camino a la aplicación de una política industrial sensiblemente diferente. La instalación de la dictadura en 1973 facilita, o hace más viable, este viraje: se abre el paso para ir creando las condiciones que el régimen declara necesarias para sacar a la industria de su estancamiento.

B. EL NUEVO MODELO PARA LA INDUSTRIA

a) Antecedente y evolución

Así como el proceso de industrialización —su desarrollo, auge y estancamiento— se ha explicado en términos del modelo general seguido por la región latinoamericana, no sorprende tampoco que desde mediados de los años sesenta pueda comenzar a identificarse un cambio de orientación, similar también al que se va planteando en América Latina con respecto a la industria. Las interpretaciones más superficiales se refieren a un cambio de la estrategia del “crecimiento hacia adentro”, para retornar a un modelo de “crecimiento hacia afuera”. Pero no se trata en rigor de un retorno, ya que este último modelo espera basar su dinamismo en las exportaciones “no tradicionales”, como versión alternativa del modelo que impulsó el crecimiento de la región hasta la crisis de los años treinta.

En Uruguay este cambio de estrategia se insinúa ya en 1964, con el establecimiento de reintegros para la exportación de productos no tradicionales, pero en ese entonces se trata de medidas aisladas, no integradas a una política coherente orientada a la promoción de exportaciones. Es a partir del Plan Nacional de Desarrollo presentado en 1973 cuando aparece articulada una estrategia de crecimiento con objetivos de esa naturaleza, y que postula, para ello, el revertimiento de los esquemas proteccionistas vigentes y la liberalización y apertura de la economía como condicionantes viabilizadores de ese tipo de modelo.

Es claro, sin embargo, que la postulación de un cambio en la estrategia de desarrollo originado en el “agotamiento” del modelo anterior corresponde a una explicación mecánica y voluntarista, que ignora tanto las cambiantes formas de inserción de la economía nacional en el sistema capitalista mundial, como las relaciones de fuerza de las clases sociales y grupos económicos participantes y determinantes del proceso productivo.

No corresponde aquí, sin embargo, presentar un desarrollo de los cambios en las formas de inserción en la economía mundial —que en sí misma evoluciona rápidamente—

ni de las tensiones entre los grupos económicos que se disputan la apropiación del excedente.*

En términos del análisis del desarrollo industrial en los años setenta, se pueden señalar dos periodos diferenciados. Hasta 1973, el sector industrial manufacturero persiste en una estructura y un comportamiento similares a los de gran parte de los años sesenta. Desde 1974, en cambio, comienzan a manifestarse los efectos de la nueva política.

El cuadro 1 muestra dos cambios importantes en la evolución del sector: *a) La tasa de crecimiento del producto industrial*, que arroja valores negativos en los primeros años (1970 a 1973); muestra, a partir de 1974, tasas de crecimiento que no bajan del 4% anual. *b) La participación de la producción manufacturera en las exportaciones de bienes*, representa una quinta parte del total de las exportaciones en los primeros años de la década, pero aumenta firmemente a partir de 1974 hasta llegar a constituir cerca de la mitad de las exportaciones del país.

La ocupación generada en la industria manufacturera en Montevideo** aumenta, entre 1970 y 1973, a una tasa de 1.2% acumulativo anual, llegando en este último año (periodo febrero-junio) a 158 000 personas. Para el periodo comprendido entre agosto de 1974 y febrero de 1975, la misma fuente señala una ocupación de 133 300 personas en el sector manufacturero, cifra que se eleva a 139 500 para el segundo semestre de 1977, es decir, un incremento— para el periodo 1974-1977— del orden de 1.5% anual. Esta tasa se compara con un crecimiento promedio del producto manufacturero, para el mismo periodo, de 5.6% anual.

Dejando de lado la discusión sobre el drástico descenso de la ocupación que aparecería entre 1973 y 1974 (que afectaría no sólo al sector manufacturero sino también al conjunto de actividad económica en Montevideo***), cabe detenerse en el análisis de las diferencias entre el crecimiento de la ocupación y del producto en la industria.

Para el periodo 1975-1977, el índice de productividad en el sector manufacturero pasa de 100 a 107.7, lo que equivaldría a 3.8% de crecimiento anual y explicaría cerca del 70% del crecimiento del producto del sector.**** Aceptando en forma muy general que el incremento del producto, es el resultado del incremento en la productividad más el incremento de la ocupación; los valores que se han manejado parecen ser congruentes.*****

*En muchos aspectos, se coincide con la interpretación del Instituto de Economía, en "El Proceso Económico de Uruguay", FCU, Montevideo, 1969 sobre la evolución de la inserción dependiente del país y el rol de las distintas fracciones de la burguesía nacional en el desarrollo del proceso de producción, realización y apropiación. En ese proceso social estaban contenidos los elementos que desembocan en la actual situación del país, donde la dictadura militar patrocinó y hace posible un experimento económico a escala nacional.

** Incluye canteras y minas. Fuente: General de Estadísticas y Censos.

*** Las cifras citadas corresponden al cuadro 1.4 de World Bank, "Uruguay - Economic Memorandum", Washington, 1979, págs. 71 y 72, que menciona como fuente a la Encuesta de Hogares de la Dirección de Estadística y Censo. La información disponible al momento impide analizar ese cambio en los valores de la población ocupada.

**** Este índice de productividad está calculado como cociente entre el índice de producción física y el índice de horas trabajadas en el sector industrial.

***** En efecto, la suma de ambos aumentos llega a 5.3% anual, cifra muy cercana al 5.6% del crecimiento constatado en el producto entre 1975 y 1977.

CUADRO 1

Algunos indicadores de la evolución de la industria manufacturera en Uruguay

<i>Periodos</i>	<i>1965-1970</i>	<i>1970-1971</i>	<i>1971-1972</i>	<i>1972-1973</i>	<i>1973-1974</i>	<i>1974-1975</i>	<i>1975-1976</i>	<i>1976-1977</i>	<i>1977-1978</i>	
Tasa de crecimiento del PBI (a costo de factores) %	2.3	-1.0	-0.3	0.8	3.2	4.5	2.6	3.4	2.3	
Tasas de crecimiento del PBI del sector manufacturero %	2.4	-1.8	-3	-0.3	3.7	6.7	4.0	6.1	6.0	
<i>Años</i>	<i>1965</i>	<i>1970</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>	<i>1974</i>	<i>1975</i>	<i>1976</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>
Participación del sector ma- nufacturero en el total del PBI %	22.9	23.0	22.8	23.6	23.3	23.4	24.0	24.3	25.0	25.9
Ocupación de mano de obra en el sector manufacturero en el total % **	--	31.6	32.0	30.9	31.3	30.6(*)	--	28.3	29.2	s/d
Exportación del sector manufac- turero	21	--	44	40	62	98	140	235	279	302
en millones de dóls. EUA en % del total de exportaciones	11	--	21.5	19	19.5	25.9	36.5	43.1	46.1	44.0

*Periodo agosto de 1974 a febrero de 1975.

**En Montevideo.

Fuente: Elaborado con información del Banco Central y la Dirección General de Estadística y Censos.

b) Rasgos destacados del modelo

A continuación se detallan algunas características del modelo.

i) El costo de la mano de obra. Un primer aspecto a mencionar es la importancia que adquiere la disminución de los costos de producción para el modelo. Entre estos costos interesa analizar en particular la evolución que ha seguido el salario real. Un claro objetivo de la política económica del régimen congruente con el nuevo modelo industrial, es el abaratamiento del costo de la mano de obra para las empresas. Naturalmente, una forma de abaratamiento corresponde a una mayor productividad de la misma en términos monetarios, es decir, a una menor participación del costo del trabajo en el costo total. Esto puede lograrse por un mejor aprovechamiento del trabajo (menor tiempo necesario por unidad de producto, a igualdad de costos unitarios de los factores) o por una disminución del costo del trabajo (a igualdad de esfuerzo físico por unidad de producto).

La información disponible muestra que el salario real viene descendiendo en Uruguay desde antes de la instalación de la dictadura.* Sin embargo, hasta mediados de 1974 esta evolución no reflejaba una tendencia demasiado clara, seguramente a causa de la defensa hecha por los sindicatos del poder adquisitivo de los asalariados. A partir de 1975, en cambio, no caben dudas sobre la tendencia descendente del salario real. Para 1968 = 100, el promedio del salario real del sector privado durante 1975 se situó en 87.7; para 1976 en 81.3; para 1977 en 70.8; para 1978 en 68.2, y para 1979 arrojó un valor de 62.6.**

A partir de estos datos, no parece demasiado aventurado afirmar que el nuevo modelo pretende aumentar la competitividad de la industria a través de la disminución de los costos de mano de obra. En una economía como la uruguaya, cuyo tamaño es notoriamente reducido, una estrategia de esta naturaleza llevada a cabo al ritmo salvaje con que se ha venido dando (entre 1973 y 1979 la pérdida de poder adquisitivo del salario se estaría dando a una tasa de 8.7% anual promedio!) tendría un impacto negativo sobre los ritmos de crecimiento de la industria, en caso de mantenerse el esquema anterior basado en el mercado interno.

Para un modelo de desarrollo industrial que pretende basar su dinamismo en la exportación, el salario, como remuneración del trabajo, tiende a realizar su papel como

*Tomando 1968 como índice 100, el índice de salarios reales habría tenido la siguiente evolución:

1961-1965	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
129.7	127.5	100.0	111.2	111.3	116.0	97.7	95.6	98.2

Fuente: 1961 a 1968 con datos de "El Proceso Económico del Uruguay", *op. cit.* (índice de salarios reales en la industria y la construcción transformadas a 1968 = 100); 1969 a 1977, Índice del salario real en el sector privado, citado en "Uruguay: Economic Memorandum", *op. cit.*

Vale la pena señalar, de paso, que el año base tomado para comparación en las estadísticas oficiales coincide con el año de menor salario relativo en el periodo 1961-1971.

**Banco Central "Indicadores de la Actividad Económica Financiera", Montevideo, diciembre de 1979.

parte del costo de producción. Pero debido a que como determinante de la demanda interna permanece, pierde jerarquía el mercado interno mismo, desplazado de su lugar de motor de la actividad industrial. Es así como en Uruguay por primera vez en muchos años, se subordinan y postergan los objetivos redistributivos frente a los de producción. En este nuevo modelo las actividades industriales dinámicas que sigan orientándose al mercado interno serían aquellas que producen bienes para los niveles de ~~menores~~ ingresos, donde la concentración de éstos compensa, en alguna medida, el reducido tamaño del mercado. Así se explica, por ejemplo, el crecimiento del sector automotriz* y, en parte, el de las industrias vinculadas a las actividades de la construcción.

ii) La apertura hacia el exterior. Otro de los rasgos centrales del nuevo modelo industrial lo constituye la apertura hacia el mercado externo. Pero no se trata de una apertura a secas, sino de una estrategia de crecimiento “hacia afuera” que se basa en el aprovechamiento de ventajas comparativas en condiciones de libre competencia, que privilegian la supervivencia de las unidades productivas más eficientes y con una mínima acción interventora del Estado. Eso dice la teoría.

El reconocimiento de la imposibilidad de un pasaje brusco a esas condiciones, conduce a la fijación —explícita o implícita— de “cronogramas” para alcanzar. Durante un cierto periodo de transición, que se dilataría —elásticamente— hasta 1981 para algunos instrumentos, hasta 1985 para otros, etc., se mantiene la intervención del Estado, la cual se manifiesta principalmente en cinco áreas: la concesión de subsidios directos a los costos de producción de las actividades de exportación, a través de los reintegros; el establecimiento de regímenes especiales de financiamiento; la acción sobre el mercado de cambios; el mantenimiento del régimen de admisión temporaria y la estructura de exenciones tributarias.

El régimen de reintegros, nacido en 1964, funciona a plenitud a partir de 1972 hasta 1975. En este último año, estando prevista su derogación, es prorrogado, pero estableciendo ya reducciones graduales en su tasa de beneficio para las exportaciones. Desde entonces se conceden sucesivas prórrogas anuales** en que, a excepción de las tres últimas, se establecen reducciones graduales. Actualmente, los reintegros a las exportaciones no tradicionales se encuentran vigentes hasta el 31 de diciembre de 1981, y su valor promedio se sitúa en torno al 15% del valor FOB de las mercaderías exportadas.

Los regímenes especiales de financiamiento de las exportaciones han cubierto todas las etapas posibles del proceso (financiamiento de la producción de bienes y de la promoción de mercados externos, prefinanciamiento de la exportación, y línea de créditos a los compradores externos). De todas ellas, el prefinanciamiento de la exportación es la más relevante, pero la tendencia actual (asimilable a un cronograma no explicitado) es hacia la eliminación de financiamientos diferenciales para los productos no tradicionales.

El régimen de admisión temporaria y la estructura de exenciones tributarias se mantienen sin grandes variantes respecto a antes de 1973, y fueron utilizados complementariamente a los otros instrumentos.

*Sector éste amenazado en 1980 por la disminución de aranceles a la importación de automóviles.

** Esas prórrogas se hicieron efectivas en las siguientes fechas: marzo 10, 1975; mayo 10, 1976; marzo 9, 1977; junio 30, 1978; julio 19, 1979; septiembre 21, 1979, y junio 30, 1980.

La tasa de cambio aparece —o quisiera aparecer— como el instrumento por excelencia para orientar la exportación. Su carácter impersonal se concilia perfectamente con la intención expresa de reducir la participación estatal. Sin embargo, en Uruguay el valor del tipo de cambio ha estado fuertemente influido por la productividad relativa del sector exportador primario, cuya competitividad en los mercados internacionales está basada en la dotación de tierras. Además, en los últimos años la fijación de la tasa de cambio con el fin de asegurar beneficios altos al sector financiero, así como un flujo de ingresos netos de capitales positivo, ha significado una sobrevaluación del peso, la cual viene afectando a los exportadores, en particular a los de la industria manufacturera, aspecto particularmente crítico en 1980.

iii) Los mercados de exportación. Esta instrumentación del proceso —que naturalmente promueve en especial las exportaciones no tradicionales, y entre ellas a las de productos manufacturados— forma parte del conjunto de circunstancias que está modificando sensiblemente la estructura del comercio exterior del país, por origen y destino de sus corrientes comerciales. En particular, las exportaciones a la ALALC pasaron de entre 10 y 12% (promedio entre mediados de la década de los sesenta hasta 1973) a una participación creciente que en 1979 se sitúa cerca del 40% del total de las exportaciones. Ese crecimiento señala en gran medida el importante aumento de las exportaciones a Argentina y a Brasil, que representan ya cerca del 32% de las exportaciones totales. Ese desarrollo se realiza principalmente a expensas de la participación de las exportaciones a Europa Occidental, que de representar más del 60% del total, pasa al 40% o menos luego de 1974.

Estos aspectos cobran una importancia especial a la luz del rol asignado a los mercados externos en el desarrollo dinámico de la industria manufacturera. Parecería existir una tendencia al cambio en la especialización por destino, hacia los países vecinos, en circunstancias en que la producción manufacturera es más competitiva en términos de productos que complementaria. Esa tendencia se acentúa con la inminente puesta en marcha de la zona de libre comercio con Argentina, dentro de cuyo acuerdo se buscaría reducir y eliminar lo más rápidamente posible las listas de excepciones que se aceptarían inicialmente.

iv) El mercado interno. En cuanto a las relaciones entre el desarrollo del mercado interno y el sector manufacturero, son dos los aspectos que se analizan: *a)* la evolución del tamaño de dicho mercado y sus efectos sobre la estructura productiva; *b)* el significado de la política de apertura sobre las perspectivas de la industria para el mercado interno.

a) El tamaño del mercado interno se ha mantenido relativamente estable en términos cuantitativos, dada las tasas de incrementos de la población; pero las políticas aplicadas en los últimos años, en particular las referidas a los incrementos de salarios y remuneraciones al trabajo, parecen estar modificando significativamente la concentración del ingreso y, por lo tanto, el tamaño y la estructura real de la demanda.

Estimaciones conjeturales sobre la concentración del ingreso, referidas a las remuneraciones por trabajo efectivamente realizado, estarían señalando que en los últimos años (desde 1976, de acuerdo con la información manejada) el 50% de los perceptores

de ingreso por trabajo en Montevideo, bajaron en forma notoria su participación en los ingresos (véase anexo y metodología).

Lo anterior confirmaría lo adelantado en páginas anteriores referido a la disminución de la importancia de los ingresos salariales en el circuito producción-ingresos-demanda de productos, y al mismo tiempo explicaría el relativo dinamismo de algunas ramas industriales (automotriz, metales, equipos eléctricos) vinculadas a la demanda de grupos con mayores ingresos. No obstante esto último, la resultante del proceso es la continuación del estancamiento relativo de las actividades industriales orientadas a la demanda interna. Ese estancamiento secularmente se ha visto removido, de vez en vez, por los diferenciales de precio (movimientos del tipo de cambio mediante) con Brasil y, sobre todo, con Argentina.

En 1979, particularmente durante el primer semestre de ese año, la demanda de los argentinos por productos nacionales se convirtió en uno de los principales factores de activación de la demanda interna, dada la favorable capacidad de competencia de Uruguay con respecto a Argentina. Pero ese mismo fenómeno, en el segundo semestre del mismo año y a principios de 1980, favorece a Brasil, tanto respecto a Argentina como a Uruguay. En esas circunstancias, la producción uruguaya se resiente tanto por las compras de uruguayos fuera del país como por el desplazamiento de las compras argentinas a Brasil.

b) La política de apertura del mercado al resto del mundo es inherente al modelo, y podría resumirse en la simple y bella expresión: "Que gane el mejor." Sólo que la competencia donde esa leal contienda debe desarrollarse no es ni tan leal ni hay tal competencia. Las disposiciones que han entrado en vigor a comienzos del presente año establecen, además de una serie de medidas de información y racionalización de tributos que afectan directa o indirectamente al costo de los productos importados, un calendario de disminución de aranceles que va hasta 1985, año en que el conjunto de la importación estaría gravado con un máximo de 35%. Este calendario es diferencial por tipo de productos.

No caben dudas sobre la preocupación con que el sector empresarial, y especialmente el que se orienta al mercado interno, contempla estas medidas. Las recientes disposiciones *antidumping* —que castigan prácticas "incorrectas" en la proyección de precios de bienes importados— son únicamente paliativos marginales para controlar un proceso que hará tambalear a la frágil estructura industrial del país.

Esta posibilidad, que ha sido tenida en cuenta por quienes propugnan el modelo, es considerada en su argumentación como un hecho positivo, ya que debería conducir, preventivamente primero y acompañando al proceso después, a la reconversión industrial. Como su nombre lo indica, se trataría de transformar la estructura industrial, tanto para mejorar las posibilidades de exportación como las condiciones de competitividad interna.

El grado en que la reconversión está cumpliendo con esos objetivos es difícil de evaluar todavía, por la escasez de información disponible sobre nuevas inversiones, sector

y propiedad de los sistemas, utilización del crédito nacional o externo, destino de los productos, etc. Es, sin embargo, sintomático que las expansiones y contracciones de la demanda interna sigan estrechamente vinculadas al turismo “de cabotaje” y a los ciclos de la industria de la construcción. La demanda interna propiamente dicha, como ya se ha señalado antes, no puede contribuir sensiblemente a elevar las expectativas de los empresarios y acelerar, en consecuencia, sus planes de inversión.

Es probable que sean también consideraciones de esta naturaleza las que han conducido a la escasez de nuevas inversiones extranjeras directas en el sector industrial, pese a las ventajas concedidas para su ingreso, permanencia y retiro de utilidades.*

Finalmente, debe señalarse la vinculación entre el tamaño del mercado interno y los niveles de concentración de actividades. Es obvio que no existe correlación inversa entre grado de monopolios y volumen de demanda. Si así fuera, los países capitalistas desarrollados, con EUA a la cabeza, serían un ejemplo de mercados de competencia, y la realidad es que distan mucho de ellos. Pero también es cierto que una demanda limitada de bienes es un excedente “caldo de cultivo” para el desarrollo de prácticas oligopólicas. En este sentido, el caso de Uruguay es típico, por lo que llaman la atención por lo menos dos cosas: el escaso número de estudios e investigaciones sobre esta forma de desarrollo industrial en el país, y la pretensión (al menos declarada por el régimen actual) de recomponer una estructura de esas características hacia actividades competitivas aun para el mercado interno, temas que merecerían estudiarse más a fondo.

Sin embargo, llama la atención en la práctica del nuevo modelo la permanencia de los monopolios estatales. Es cierto que la prédica de los defensores acérrimos de la economía de mercado, liberal y aperturista, insiste en la inmediata privatización de esos monopolios.** No obstante, está prédica no ha encontrado eco suficiente, al menos por el momento. Es probable que haya todavía quienes se resistan a destruir del todo lo que fue una de las primeras experiencias estatizantes de América, equivocadas en su aplicación y desarrollo, pero no necesariamente en su concepción.

C. ALGUNAS REFLEXIONES

A lo largo de la preparación del presente documento, han ido surgiendo un conjunto de reflexiones que pueden agruparse alrededor de dos temas centrales: el primero de ellos es la viabilidad y las condiciones del modelo industrial, y el segundo se refiere a las relaciones sociales que implica, así como su vinculación con el sistema político vigente.

En las descripciones presentadas en páginas anteriores, se señala que el nuevo modelo industrial tiende a buscar sus elementos dinámicos en la apertura hacia el exterior, a través del desarrollo de la exportación de productos manufacturados. La estrategia

*Véase en este mismo libro el artículo de J. M. Quijano, “Algunas consideraciones actuales sobre la inversión extranjera directa en la industria de Uruguay”. Dada la existencia de este documento, no se plantea en el presente trabajo el tema de las transnacionales en Uruguay.

** La lectura de cualquier número de “Búsqueda”, publicación uruguaya mensual de doctrina e información económicas, sería muy ilustrativa al respecto.

implementada presupone ciertas condiciones: *a)* que el crecimiento de las economías pasa por un incremento sostenido de la participación del sector industrial en el PBI; *b)* que ese tipo de incrementos no puede tener lugar orientándose al mercado interno, por los límites que el tamaño del mismo impone a la obtención de altos ritmos de crecimiento; *c)* que el proceso de generación de excedentes, suficientes para continuar en forma permanente el ciclo de reproducción ampliada, requiere de un apoyo inicial en la forma de subsidios, créditos promocionales y defensa de la libre contratación de los factores de la producción.

Del análisis aislado del sector industrial, no resulta claro que se esté produciendo un crecimiento significativo en su participación en la actividad económica general, aunque se está llevando a cabo un cambio importante en el destino de su producción final, la cual está orientándose claramente al mercado externo. (Véanse cuadros 1, 2, 3 y 4.)

En cuanto a la consolidación del proceso de generación de excedentes, que permita reiniciar el crecimiento de las inversiones con fondos propios del sector, el debilitamiento de los apoyos del Estado es rechazado por los grupos económicos interesados (Unión de Exportadores, Cámara de Industrias), porque ven peligrar, son su debilitamiento, las posibilidades de mantener las tasas de rentabilidad que se alcanzaron en la segunda mitad de la década de los setenta.

Por otra parte, la dependencia tecnológica de un modelo que no contempla el desarrollo de la producción interna de bienes de capital e insumos, establece de por sí límites al crecimiento industrial, ya que la expansión productiva está, y continuará estando, condicionada a la importación. Debido a ello, y en última instancia, en este modelo la capacidad competitiva externa estaría basada en la posibilidad de abaratar aún más el costo de la mano de obra, y en la utilización de materias primas, cuyos bajos costos otorguen ventajas a la industria que las procesen.

Pero estos elementos conllevan ciertos límites propios. Abaratar más el costo de la mano de obra —cosa que puede lograrse todavía con la ayuda de los aparatos represivos del Estado— significa optar por producciones relativamente intensivas en trabajo directo, ya que de otra manera se pierde la ventaja de ese abaratamiento. Pero ello implica, a su vez, recurrir en escasa medida a la incorporación de técnicas más sofisticadas, que pueden representar incrementos de productividad mayores que los actuales. Por otra parte, la utilización de insumos nacionales en la manufactura de bienes para la exportación requiere, para un ritmo creciente de exportaciones, un ritmo similar de crecimiento de la oferta de esos insumos. De no poder mantener ese ritmo, la oferta de insumos se convierte en un punto de estrangulamiento para la industria, superable sólo a través de importaciones.*

Se ha planteado en varias ocasiones que en el proceso de crecimiento de la industria, ésta podría aumentar su grado de autonomía con respecto a los proveedores nacionales de materia prima. Los regímenes de importación temporaria representarían una de las

*Una discusión detallada de este punto requiere incluir en el análisis la evolución del sector agropecuario, y sus vinculaciones con la actual estructura industrial.

CUADRO 2

Origen por sectores de actividad del producto bruto interno a costo de factores (Índice de volumen físico 1970 = 100)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	Marzo 1980 ³
Agropecuario	98.8	88.8	92.4	92.8	95.5	98.5	96.7	92.5	95.0	11.4
Pesca y caza marítima	106.2	156.2	131.2	118.7	199.9	273.3	368.7	531.3	710.5	6.7
Ind. manufacturera ¹	98.2	97.8	97.6	101.2	108.0	112.2	119.4	126.5	139.3	4.5
Construcciones	106.0	107.4	86.9	96.1	136.6	118.2	135.4	150.1	180.0	13.9
Comercio	95.6	90.3	90.3	95.0	98.6	103.7	107.7	111.1	126.7	11.8
Transporte y almacenaje	102.7	97.3	99.9	106.3	110.3	114.4	119.0	124.4	134.1	5.4
Comunicaciones	104.9	125.1	108.8	114.3	121.4	125.6	131.3	193.5	199.0	
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	105.3	103.3	104.6	100.6	111.9	117.9	124.4	132.5	133.3	3.6
Propiedad de vivienda	101.5	100.0	99.8	99.0	98.7	98.7	98.7			
Otros servicios ²	98.4	96.2	99.7	102.4	102.0	103.2	104.4	108.1	114.5	8.0
Total	99.0	95.5	96.3	99.3	103.7	106.5	110.1	114.4	124.0	5.9

¹ Incluye canteras y minas.

² Incluye bancos, seguros y otros intermediarios financieros, servicios del Gobierno General y otros servicios.

³ Marzo de 1980 respecto a marzo de 1979, variación anual.

Fuente: Banco Central, *Indicadores de la actividad económica financiera*, Montevideo, diciembre de 1979.

CUADRO 3

Composición del PBI a costo de factores por sectores de actividad

<i>Sector</i>	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Agropecuario	15.9	16.3	16.3	15.2	15.7	15.2	15.0	15.1	14.4	13.2
Pesca y caza marítima	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.4
Ind. manufacturera ¹	22.9	23.0	22.8	23.6	23.3	23.4	24.0	24.3	25.0	25.5
Construcciones	3.9	4.3	4.6	4.9	3.9	4.2	5.3	4.8	5.3	5.7
Comercio	14.7	14.8	14.3	14.0	13.9	14.2	14.1	14.4	14.5	14.4
Trans. y almacenaje	7.7	6.9	7.1	7.0	7.1	7.4	7.3	7.4	7.4	7.5
Comunicaciones	1.1	1.0	1.2	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	2.0	2.3	2.4	2.4	2.4	2.3	2.4	2.5	2.5	2.6
Prop. de vivienda	5.9	5.8	5.9	6.0	6.0	5.7	5.5	5.3	5.2	29.5
Otros servicios ²	25.9	25.5	25.3	25.7	26.4	26.3	25.0	24.7	24.2	29.5
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>PBI Total</i>	15.644	17.498	17.327	16.723	16.851	17.382	18.156	18.632	19.257	20.015

¹ Incluye canteras y minas.

² Incluye bancos, seguros y otros intermediarios financieros, servicios del Gobierno General y otros servicios.

Fuente: Misma del cuadro 2.

CUADRO 4

Volumen físico del producto bruto interno de la industria manufacturera (base: 1970 = 100)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
20. Alimenticia	88.8	88.1	89.4	96.1	103.8	115.2	111.0	111.3	116
21. Bebidas	101.4	94.4	87.2	87.6	87.6	79.1	82.4	90.1	107
22. Tabaco	113.8	112.1	111.0	110.5	111.6	111.6	98.4	98.9	121
23. Textiles	91.8	104.7	95.0	96.7	118.6	116.7	133.0	148.5	168
24. Calzados y vestuario	94.4	83.6	77.5	79.2	72.3	76.0	82.3	94.8	95
27. Papel y Prod. de papel	115.0	109.7	125.5	125.5	115.8	122.0	138.6	164.9	188
28. Imprentas y editoriales	93.6	93.6	107.2	95.7	95.7	96.5	115.7	120.1	135
30. Prod. del Caucho	90.2	101.2	110.0	136.0	143.3	114.4	133.7	148.1	159
31. Prod. químicos	110.0	101.8	113.0	118.0	104.5	105.1	112.7	122.6	156
32. Derivados del petróleo	102.1	103.4	98.7	103.4	113.5	108.5	102.1	109.7	106
33. Prod. minerales no metálicos ¹	106.1	116.3	123.7	134.4	132.1	136.7	164.5	171.4	195
35. Prod. metálicos	102.2	98.8	95.3	84.8	80.2	90.6	111.6	114.0	138
37. Aparatos eléctricos	107.8	97.6	88.3	85.9	90.5	109.5	126.5	120.4	150
Resto ²	98.0	96.8	96.3	99.7	119.6	141.5	143.7	S/D	S/D
<i>Total</i>	98.2	97.8	97.6	101.2	108.0	112.3	119.2	126.3	139

¹ Incluye: canteras y minas.

² Incluye: industrias de la madera y el corcho, de muebles, del cuero (excepto calzados), productos del cuero, metálicos básicos, de construcción de maquinarias (excepto eléctricas), y de material de transporte e industrias diversas.

*Estimaciones a octubre de 1979.

Fuente: Misma del cuadro 2.

formas para aumentar esa autonomía. Sin embargo, es pertinente preguntarse sobre la viabilidad a largo plazo de una política de esta naturaleza, teniendo en cuenta que las materias primas que se requeriría importar —cueros y lanas, principalmente— se traerían de países con estructuras industriales competitivas. La posición marginal de Uruguay como eventual importador, trae consigo el riesgo de una alta inestabilidad, tanto en precios como en aprovisionamiento.

Otro elemento que define el grado de autonomía del sector industrial es el origen del excedente económico, que requiere, para su proceso, de acumulación y generación de divisas. El modelo actual tiende a debilitar los lazos que han caracterizado el desarrollo industrial pasado, basados en una oferta de divisas proveniente de la actividad agropecuaria, y que financiaron su equipamiento y sus insumos externos. Propone sustituirlos por una generación autónoma de divisas y por un nivel elevado de rentabilidad, a fin de financiar sus propias necesidades.

La realidad muestra, sin embargo, que por ahora es el endeudamiento externo el que está ocupando el lugar que antes tuvieron los sectores rurales, para financiar las importaciones industriales. No se dispone de información sobre los vínculos existentes entre el sector industrial y el sector financiero, pero no caben dudas de que en este último es donde se han dado los cambios más fuertes en términos de transnacionalización del sistema, y donde se concentra gran parte del poder económico actual.

El crecimiento del mercado interno no representa una expectativa positiva para el desarrollo industrial ni forma parte de la política que se ha venido siguiendo. Las constantes bajas en el poder adquisitivo del salario administradas por el Estado así lo demuestran. Para el conjunto de las ramas industriales afectadas por esta circunstancia, los convenios comerciales con Argentina y Brasil representan una ampliación de su mercado. Sin embargo, esta posibilidad puede convertirse en un nuevo espejismo, porque quienes mejor pueden aprovechar zonas de libre comercio dentro del actual modelo, son las empresas transnacionales, cambiando simplemente su ubicación geográfica y planificando su producción en función de la complementariedad de sus plantas ubicadas en diferentes países de la región.

Con respecto a las relaciones sociales que surgen en este modelo, la exclusión de los trabajadores de toda forma de expresión por el momento, lleva a señalar las vinculaciones que se dan, para la toma de decisiones, en la cúpula. La participación de los empresarios industriales en la definición de las políticas que los afectan, pasa seguramente por la utilización de elementos de presión a través de las gremiales que los representan. Sin embargo, parece difícil pensar en una posición común del empresariado frente al modelo. El aumento de la proporción de industrias volcadas a la exportación debe probablemente establecer ciertos comportamientos diferenciales de los empresarios, en términos de su apoyo o rechazo a las políticas e instrumentos que se adoptan. Esto ha de incidir sobre las reformas y el contenido de su eventual participación política, directa o indirecta.

Al mismo tiempo, es esencial dejar constancia de las coincidencias o desencuentros que el empresariado industrial como un todo (o los grupos diferenciados por intereses

dentro de él) tiene con los otros sectores de la burguesía en el país, y notablemente con los empresarios rurales y los banqueros. La falta de calificación para tratar este tema no impide señalar la importancia que tiene el logro de un mayor conocimiento sobre las vinculaciones entre esos grupos sociales, y sobre el proceso de penetración de un sector en otro.

Es posible que ya en 1980 estén en juego muchos de los problemas que se mencionaron antes, en un contexto en que la industria manufacturera cesa su crecimiento, la amenaza de disminución de los aranceles es cada vez más inmediata, y la baja tasa de cambio real afecta a los exportadores para favorecer al capital financiero.

ANEXO

LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

Para analizar la evolución en el tiempo de la demanda por parte de la población, sería conveniente contar con una serie, señalando el proceso de la distribución del ingreso. A falta de esa información, se ha intentado elaborar una evolución conjetural de esa distribución, limitada a las personas ocupadas en el Departamento de Montevideo y a los niveles de remuneración que perciben por trabajo efectivamente realizado. Esa información, obtenida de la Encuesta de Hogares-Ocupación y Desocupación (Dirección General de Estadística y Censos), se ha analizado para el segundo semestre de 1968 y el primer semestre de 1973, 1976, 1977 y 1978.

Para los periodos antes mencionados se han tomado diez intervalos de ingreso y la cantidad de personas receptoras de ingresos dentro de cada uno de esos intervalos son naturalmente diferentes para los distintos años, por lo que se los identifica sólo con una letra. El procedimiento seguido fue suponer para todos los intervalos (salvo el primero y el último) una distribución uniforme de los ingresos de cada receptor dentro del intervalo, de modo que fuera posible multiplicar el número de personas de cada intervalo por el ingreso medio dentro de dicho intervalo, y estimar el resultado obtenido como una aproximación al ingreso total por trabajo efectivamente realizado de las personas incluidas en el intervalo.

El primer intervalo definido agrupa, a partir de 1976, a la categoría de ocupados que no declararon ingresos y que se suponen asimilables a "trabajadores familiares". El ingreso total de ese intervalo es nulo. Con respecto al último intervalo, con un extremo abierto, se optó por estimar un ingreso medio con criterio conservador.

El resultado de estas estimaciones, que tienen un carácter muy aproximado y que pretenden sólo señalar algunas tendencias, se presenta en el cuadro A. Cabe señalar que entre las arbitrariedades que contiene este análisis conjetural, destaca la calificación de "trabajadores familiares" a la categoría de ocupados que no declaró ingresos. Este grupo aparece sobrevaluado, ya que para 1975 el censo arrojaba un porcentaje de 2.3% de familiares no remunerados en el total de la población económicamente activa.

Pero aun corrigiendo con algún criterio apropiado este tipo de desviaciones, las tendencias se mantienen. Así, el cuadro sin corregir señalaría que, de 1976 a 1978, cerca del 50% de los ocupados en Montevideo apenas alcanzaba a percibir el 12% de los ingresos por trabajo, mientras que para 1968 y 1973 sería posible pensar que sus ingresos representaban cerca del 25% del total. Si se corrige el cuadro A eliminando totalmente la categoría de trabajadores que no declararon ingresos, de cualquier manera se obtiene una baja significativa en la participación de la mitad de la población ocupada, en los ingresos hipotéticos totales por trabajo, especialmente para 1978.

CUADRO A

Estructura conjetural de la distribución del ingreso por trabajo entre las personas ocupadas en el Departamento de Montevideo

	1968 (2º sem.)				1973 (1er. sem.)				1976 (1er. sem.)				1977 (1er. sem.)				1978 (1er. sem.)			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
A	-	-	-	-	-	-	-	-	22	22	-	-	23	23	-	-	24	24	-	-
B	10	10	2	2	1	1	0	0	2	24	0	0	1	24	0	0	3	27	0	0
C	14	24	5	7	2	3	0	0	4	28	1	1	3	27	0	0	10	37	4	4
D	24	48	15	22	5	8	2	2	12	40	6	8	6	33	2	2	12	49	7	11
E	29	77	30	52	14	22	7	9	12	52	8	16	8	41	3	5	12	61	10	21
F	15	92	23	75	29	51	23	32	10	62	8	24	9	50	5	10	16	77	20	41
G	5	97	10	85	20	71	25	57	16	78	19	43	15	65	11	21	10	87	16	57
H	2	99	7	92	10	81	17	74	10	88	16	59	13	78	13	34	8	95	19	76
I	1	100	5	97	6	87	15	89	9	97	26	85	17	95	29	63	4	99	14	90
J	0	100	3	100	3	90	11	100	1	98	15	100	5	100	37	100	1	100	10	100
Sin Información	-	-	-	-	10	100	-	-	2	100	-	-	0	100	-	-	-	-	-	-
Miles de personas ocupadas s/datos					319				380				391				384			

1. Personas ocupadas por intervalo de ingreso
2. Personas ocupadas por intervalo de ingreso, porcentaje acumulado
3. Ingreso hipotético total por trabajo, recibido por las personas ocupadas en cada intervalo
5. Estrato de ingreso

Fuente: Véase nota metodológica.

EL MERCADO DE EMPLEO URBANO: URUGUAY 1965-1979

Rodolfo Gutiérrez Arteaga

A. INTRODUCCION

Como es sabido, a mediados de la década de los cincuenta comienzan a manifestarse en nuestro país los primeros signos de agotamiento de la industrialización protegida. El país entra en una crisis que, lejos de ser coyuntural, inaugura un largo periodo de retroceso económico, político y social. Efectivamente, no se trató de una crisis que pueda reducirse exclusivamente a un problema de formación y acumulación de capital, sino que además el “Estado benefactor”, o mejor aún, el modelo de sociedad en su conjunto, estaba agotado.

El factor detonante lo constituyó la inviabilidad del patrón de crecimiento protegido para superar la etapa de sustitución fácil de importaciones en economías como la nuestra, apoyadas en la articulación básica de la acumulación dependiente: agroexportación/producción de bienes para el consumo inmediato.

No obstante, durante un largo periodo las condiciones que el patrón sustitutivo generó fueron suficientes para crear un Estado de bienestar, que se manifestó a través de una distribución del ingreso con muy escasa marginación de la población, de una alta demanda de mano de obra, y de una política de inversiones públicas, que —en términos reales— elevaron las condiciones de existencia de la mayoría de la población. El salario entraba como costo de producción, pero además como ingreso generador de la demanda esencial al modelo.

Tanto la disminución de las reservas de trabajo como la incapacidad del sistema para operar cambios tecnológicos que liberaran mano de obra o disminuyeran su costo, y el desarrollo de las relaciones de producción (en el sentido del nivel de sindicalización alcanzado), fueron las causas que hicieron que el crecimiento del salario real fuese relativamente mayor que el de la productividad, y el excedente económico se viera así amenazado por su reducción.

En la década posterior a la crisis, el país entró en un agudo conflicto social y político. Frente al estancamiento, comienza una pugna entre empresarios industriales y ganaderos por mantener o incrementar su participación en el producto social.

Al no existir un claro predominio de uno de los sectores capitalistas, el Estado no tenía capacidad para instrumentar las medidas necesarias y cambiar de un solo golpe la dinámica económica del país. Por ello, los gobiernos que se alternaron en este periodo lo único que hicieron fue atender una demanda, postergando otras, y así sucesivamente.* Las estrategias de los distintos grupos implicados se mantuvieron, ante lo cual los asalariados tenían, por un lado, amenazada su fuente de ocupación y, por otro, sus niveles de ingresos; a pesar de sus presiones, ellos igualmente vieron disminuir el valor de sus salarios reales.

El proceso de inflación que signa a todo este periodo es la forma en que esta pugna se manifiesta, y en donde podríamos decir que era la única salida instrumental para hacer compatibles, en un primer momento, las necesidades de concentrar el ingreso con las aspiraciones del electorado, ya que como lo expresa Paul Singer (1974): "Al menos en apariencia la [...] inflación tiene la consecuencia de hacer dudosa la distribución del ingreso."

Desde esta perspectiva, una primera función de la inflación sería entonces reducir el costo de la fuerza de trabajo, cuando los empresarios tienen bloqueado el avance tecnológico, y mantener su crecimiento por debajo del crecimiento de la productividad. (Véase cuadro 1).

Lo que es importante rescatar de todo esto son las consecuencias sociales y políticas que el proceso genera. Si bien es cierto lo que Singer afirma, ello tiene validez para un primer momento del conflicto. Desde el ángulo social, las consecuencias directas de este problema son: a) el descenso de los ingresos en amplios sectores de la población, y b) el deterioro de los niveles de vida, que se refleja en las condiciones de existencia tales como salud, alimentación, educación y vivienda, para enumerar los cuatro más importantes. Y este deterioro es lo que precisamente hace que los sectores "populares" comiencen a adquirir conciencia de su postergación. Las luchas reivindicativas en lo económico derivan en lo político, tendiendo cada vez más hacia el Estado, cuestionando las bases de su dominación. Los excluidos encuentran aliados que nunca tuvieron, y comienza a percibirse por parte de los sectores dominantes una situación de "amenaza". La polarización no deja margen para soluciones intermedias y la legitimidad del sistema es entonces sacrificada.

Es claro que la superación del secular estancamiento económico en nuestro país, no implica otra cosa que remover los obstáculos que impedían elevar la rentabilidad del sistema y reinsertarlo en las nuevas bases de articulación del sistema capitalista internacional. El viraje que se da en el régimen constituye, en esencia, la superación del último obstáculo que existía para esa redefinición del patrón de acumulación. Una vez que las condiciones políticas "permisivas" y de "compromiso" fueron eliminadas, se comenzó a implementar una nueva estrategia de crecimiento basada en la teoría de la "economía social de mercado".

*La evolución de los precios al por mayor de los productos agropecuarios y manufacturados, evidencia, por ejemplo, los ciclos en que fueron alternándose las políticas que favorecían a uno u otro sector.

CUADRO 1

Crecimiento, salario real y productividad (1973-1976)

Años	Costo de vida ¹	Índice salario real manufactura 1968 = 100 ²	Valor bruto de producción por persona ocupada (miles de \$ de 1973) ³	Índice Crecimiento Productividad
1973	606.3	85.0	7.6	100
1974	1 074.2	84.4	9.2	121
1975	1 948.6	76.6	8.9	117
1976	3 501.1	58.0	8.7	114

¹ Índice de precios al consumo para Montevideo 1968 = 100.

² Se calculó con base en: $\frac{\text{Índice salario medio Ind. Manuf.}}{\text{Índice precios al consumo}}$

³ Encuesta Anual de Producción (excluye a los establecimientos menores de 50 personas ocupadas del interior del país).

Fuentes: ● Banco Central del Uruguay.
● Dirección General de Estadística y Censo.

Tal como estaba estructurada la organización de la producción, donde 2% de las empresas (con más de 50 obreros), utilizando el 48% de la mano de obra, participan casi con el 60% del valor bruto de producción total; en el otro extremo: el 98% de los establecimientos, absorben el 52% de la mano de obra y explican el 40% del valor bruto de producción.¹ Una política económica concentradora y excluyente que se apoya en la producción orientada a los mercados externos, significa el estancamiento o cierre de aquellas unidades productivas ineficientes y la aparición de estructuras informales de actividad que cubren la demanda de pequeños mercados internos, en donde a las grandes empresas no les es "rentable" hacerlo, o, por lo contrario, les es "rentable" de esta manera.

Este modelo implica también una distribución regresiva del ingreso, donde el salario aparece solamente como costo y no como ingreso creador de una demanda esencial al modelo: esta demanda tiene su origen en el exterior, o bien, en el ingreso de las capas más privilegiadas de la población.

Frente al deterioro de las condiciones de vida y la relativa generalización de empleo en las ramas que se dinamizan (las restantes liberan fuerza de trabajo o son incapaces de absorber más), la población postergada genera respuestas de "reajuste" a la situación

¹ Calculado con base en datos de J. Anichini, *El desarrollo industrial del Uruguay*, Nuestra Tierra, Montevideo, 1969.

buscando un determinado nivel relativo de sobrevivencia o el mantenimiento de las condiciones de vida alcanzadas.

Estas respuestas son muy específicas y variadas; van desde determinadas estrategias laborales orientadas a generar un mayor ingreso, hasta cambios en los niveles de consumo. La mayor incorporación a la actividad de la mujer, de los hijos a edades tempranas, el reingreso de los retirados, e incluso la emigración hacia el exterior, son "respuestas" que determinan cambios en la estructura de la oferta de trabajo. Las transformaciones estructurales que el largo periodo de estancamiento e inflación genera, las nuevas funciones del Estado, y estos cambios en la composición de la oferta, dan en la década de los setenta nuevas características a la actividad económica de la población.

B. LA DISMINUCION RELATIVA DE LA DEMANDA DE FUERZA DE TRABAJO

En el campo económico el fenómeno de la inflación es además una vía de ajuste del sistema económico, que sin ninguna "racionalidad deliberada" va conformando una creciente desnacionalización del capital nativo, y una concentración y centralización de éste en los sectores que pueden "sobrevivir" a esta pugna en la esfera distributiva.

Es evidente que cuando se reconvierten actividades en una economía, se producen alteraciones en la estructura productiva cuya magnitud va a depender de si se introduce con ellas nueva tecnología, si la forma en que éstas se organizan son intensivas en capital o en mano de obra, o dependerá también de la importancia relativa que tenga dicha actividad en la generación del producto en su rama.

El crecimiento del empleo no necesariamente está asociado a los sectores productivos más dinámicos. En éstos, la organización puede ser intensiva en capital y, por lo tanto, su producción requerir una menor ocupación por unidad de producto. Pero también puede decirse que aquellas unidades productivas intensivas en mano de obra, no necesariamente tienen una mayor dinámica en la absorción de trabajadores.

Pueden ser pequeñas sin mucha capacidad de expansión, y quizás con una producción poco estratégica para la economía del país, por lo que su crecimiento será limitado y, con ello, también lo será su generación de puestos de trabajo.

En estas y otras combinaciones que son posibles de realizar entre empleo, producción, ritmo de crecimiento, productividad, etc., se oculta muchas veces la verdadera relación entre esas variables. La productividad de un sector no sólo aumenta por el incremento de la productividad en sí misma, sino también por los cambios estructurales que se suceden entre las distintas unidades que utilizan con mayor o menor grado el factor trabajo.

En este caso, entonces, las preguntas serán: ¿la reducción relativa en el empleo se explica por un cambio en la participación en el total del producto de los distintos sectores que utilizan con mayor o menor intensidad el capital? (Cambio estructural.) ¿o será el ritmo de crecimiento y los cambios en la productividad dentro de cada uno de

los sectores lo que más explica los cambios en la demanda? Examinemos desde esta perspectiva la reducción relativa del empleo en el mercado uruguayo entre los años 1965 y 1975, que abarca gran parte del periodo llamado genéricamente de “estancamiento e inflación”.

Para distinguir ambos efectos² y separarlos, supongamos que si nada se altera en una economía, el empleo debería crecer a la misma tasa que crece el producto.

Entre 1965 y 1975 el producto creció en 15%; la población activa en 1965 era de 1 057 000 personas, por lo que el “crecimiento bruto” *ceteris paribus* debió haber sido de 159 000 trabajadores. Sin embargo, en 1975 la población activa fue de 1 081 000 personas, por lo que el “crecimiento real” fue de sólo 24 000 trabajadores. Es decir, en condiciones constantes, el crecimiento del empleo hubiera sido de 159 000 personas, pero debido a los cambios en la productividad y en la composición del producto el empleo sólo se expandió en 24 000 puestos de trabajo. La “disminución relativa” en la absorción de ocupación entre 1965 y 1975 fue entonces de 135 000 trabajadores (véase cuadro 2).*

Si expresamos al empleo total de una economía como una relación entre producto, productividad y participación del sector en la economía, a través de la expresión (véase 1) que aparece en el anexo, y operamos con dicha relación, es posible analizar cuánto de esa disminución relativa es explicada por los cambios en los niveles de productividad, y cuánto por los cambios en la participación de los sectores con diferente productividad (lo que hemos llamado cambio estructural).

De los 135 000 empleos que se contrajo la demanda, el 94% de la disminución es explicada por cambios en la productividad en cada uno de los sectores de nuestra economía, y sólo 6% de esa contracción se explica por los cambios en la participación que cada uno tenía en el total del producto en 1965.

Al nivel de agregación que trabajamos, el cambio estructural aparece subestimado, ya sea porque se esconde el cambio al interior de cada una de las ramas, o porque lo que

²Para ello seguimos el planteamiento que realizan Canitrot y Sebes, “Algunas características del comportamiento del empleo en Argentina entre 1950-1970” en *El empleo en América Latina Siglo XXI*, México, 1976.

*En este planteamiento están implícitos dos supuestos:

a) por razones de disponibilidad de información identificamos población activa —personas de 10 años y más en 1965 y de 12 años y más en 1975 que se encuentran ocupadas o desocupadas— con la población efectivamente ocupada; como la relación desocupados/activos no sufrió cambios de importancia en el periodo, su promedio es de 7.9, lo cual no altera significativamente las relaciones del análisis.

b) El segundo problema que está oculto en el planteamiento es que en 1975 el 14% de la población activa había emigrado del país. La emigración actuó como una válvula de escape de la presión sobre el mercado de empleo, por lo que es posible que la productividad de algunos sectores hubiese disminuido.

Pero no es nuestra intención examinar qué hubiese sucedido si consideramos “cerrada” a la población en el periodo, sino analizar lo que efectivamente aconteció.

La cifra de activos emigrados la estimamos aplicando el porcentaje arrojado por la Encuesta de Emigración (Dirección General de Estadística y Censo, 1976) a la cifra total de emigrantes calculada, 202 000 (Juan C. Fortuna, 1980: 5), y luego viendo su proporción con respecto a la PEA de Montevideo para 1976, año en el que se realizó la Encuesta.

CUADRO 2

Crecimiento del PBI y de la población económicamente activa (PEA)

a) PBI a 1965	14 724 ¹
b) PBI a 1975	16 939
c) Tasa de incremento del producto	0.1524
d) PEA a 1965	1 057 ²
e) PEA a 1975	1 081 ³
f) PEA esperada a 1975	1 216 ⁴
g) Crecimiento bruto de la PEA	159
h) Crecimiento de la PEA	24
i) Disminución relativa de la PEA	135

¹ Banco Central del Uruguay, para los sectores analizados. Miles de pesos a costo corriente de factores de 1961.

² CIDE, *Los Recursos Humanos en el Uruguay*, Montevideo, 1966. Las cifras de población están en miles.

³ Censo de Población.

⁴ PEA 1965 por la tasa de incremento del producto (c).

muchas veces aparece como aumento de productividad puede deberse a un aumento de participación de un grupo de industrias que, por ejemplo, tenga alta productividad relativa.

Más allá de lo que un análisis desagregado podría aclararnos, el peso que uno y otro factor adquieren en la explicación de la disminución de la demanda nos permite arribar a la conclusión de que el crecimiento de los sectores más dinámicos fue inferior al aumento de su productividad.

A pesar de que manufactura, construcción y electricidad, energía, etc., (cuadros en Anexo), aumentaron su participación en el producto más que los restantes sectores analizados, sus incrementos de productividad fueron superiores (excepto construcción). Independientemente de la intensidad en el uso de trabajo, son el escaso crecimiento y el aumento de productividad los factores que explican la baja absorción de mano de obra en el periodo. Sólo el sector construcción que aumenta su participación en el producto y disminuye su productividad, es el que más trabajadores absorbe. En cambio, el sector servicios, que mantiene constante su producto por trabajador, disminuye su participación relativa en el producto total y, por lo tanto, su utilización de mano de obra.*

El incremento en la productividad con un bajo crecimiento sugiere que el aumento de utilización de los recursos productivos fue significativo, y que debe explicar una parte importante de aquel crecimiento. En especial el aumento en la intensidad en las horas de trabajo por hombre ocupado parecería ser importante, si para un periodo similar

*Como lo analizaremos en el siguiente capítulo para 1975 el Estado ya había dejado de cumplir su papel como empleador.

(1968-1976) el aumento en la cantidad de ocupados que trabajaron más de 30 horas fue de 25% (Encuestas de Hogares).*

Este comportamiento de la economía nos confirma la tendencia que en los años posteriores a la crisis las causas del estancamiento no fueron resueltas, y la productividad aumentó a tasas superiores a las del incremento en los salarios, aumentando la utilización de la capacidad instalada y el número de horas de trabajo por persona ocupada. Es posible pensar que también haya aumentado la intensidad del trabajo a través de las distintas técnicas que existen para que el obrero desarrolle su máxima eficiencia, o a través de los mecanismos de coacción que el sistema tiene, cuando no existe una instancia de negociación laboral.

C. CARACTERISTICAS DE LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO

Desde una perspectiva macroeconómica, las metas de crecimiento apoyadas en la "rentabilidad" agudizan la distribución regresiva del ingreso y, en consecuencia, las desigualdades sociales del sistema. El objetivo de la política económica pública es concentrar el excedente en aquellos sectores productivos que se intentan dinamizar de acuerdo con la doctrina de las ventajas comparativas, para que de esta manera obtengan ganancias mayores que estimulen a su vez la inversión, y se superen los obstáculos de la economía para el reencuentro con una acumulación a escala ampliada.

En esta forma el salario aparece solamente como costo y no como ingreso creador de una demanda esencial al modelo, como en el periodo sustitutivo,** por lo que la reducción del precio de la mano de obra, con las condiciones de productividad física que ésta tiene, permite, además de concentrar ingresos, competir externamente con bajos costos.

En este capítulo nos centraremos en los efectos que la caída del salario real y la re-conversión exportadora generaron en la actividad económica de la población.

Una política regresiva del ingreso en una población con pautas de consumo como las que tenían en coyunturas más favorables, induce a los sectores asalariados a diversos comportamientos y estrategias laborales para tratar de compensar la disminución de sus ingresos. Estos comportamientos alteran en algún sentido las características de la oferta de trabajo, dentro del marco que les determinan la estructura productiva emergente y las formas en que se organiza la producción.

Para el examen que nos proponemos realizar, nos centraremos en el empleo urbano de Montevideo a través de la información que publica la Dirección General de Estadís-

*Ello no contradice la existencia de diferentes formas de subempleo y desocupación que un análisis más desagregado revelaría.

Véase: CIDE, *Los recursos humanos en el Uruguay*, op. cit.

** La demanda que interesa tiene su origen en el exterior o en el ingreso de los sectores sociales más privilegiados.

tica y Censos de la Encuesta Semestral de Ocupación y Desocupación (DGEC de 1968 a 1979). El hecho de limitarnos al empleo urbano de Montevideo, más que restringir nuestro estudio, lo focaliza en el contexto social y en la población, donde precisamente se han procesado con más intensidad los factores de cambio determinantes de nuestra problemática. Ha sido precisamente la familia urbana, con las particularidades de las condiciones sociales y económicas que el espacio urbano les determina, la que en el pasado había alcanzado elevar sus condiciones de vida, y en la que en el presente influyeron más las consecuencias de la crisis, el posterior estancamiento y el actual cambio estructural.

En términos exclusivamente cuantitativos, Montevideo absorbía en 1975 el 45% de la población total del país; a la misma fecha, contenía el 46% de la población ocupada, el 50% de los asalariados y el 77% del Valor Bruto de Producción total de nuestra economía.

El uso de las Encuestas de Hogares tiene una limitación que debemos mencionar: no cubre a toda la población que efectivamente realiza actividades económicas dentro del Departamento. La expansión del área metropolitana de Montevideo adquirió importantes magnitudes entre 1963 y 1975. Vastas zonas pertenecientes a los departamentos limítrofes, expandieron su población por los flujos coyunturales provenientes de la ciudad de Montevideo. Importantes contingentes de población se sumaron a los provenientes de la migración campo-ciudad, radicándose en ciudades y localidades distantes a pocos minutos del centro de Montevideo. Razones económicas fueron la causa de esta redistribución de la Población; reducción de los gastos para vivienda, precios reducidos en determinados bienes de la canasta de consumo, etc., todo esto apuntando a bajar el presupuesto del consumo familiar. Trasladaron su residencia fuera de los límites del Departamento-capital, pero conservando sus lugares de trabajo dentro de la propia capital. De esta manera, la Encuesta de Hogares incluye sólo a aquellas personas que trabajan y residen en el Departamento, y no a aquellas que trabajando en el Departamento no residen en él.

Si bien constituye una muestra representativa de hogares que elimina los sesgos de información, quedaría la duda sobre las características de la actividad económica de esa población migrante, con la posible pérdida de información en algunas categorías de las variables. Esto lo señalamos, pero consideramos que no afecta sensiblemente el análisis ni las conclusiones que se puedan extraer de la evidencia empírica.*

a) Participación en la actividad económica

El nivel de actividad de la población en general no muestra aumentos significativos en los años para los que se cuenta con información (véase cuadro 3), variando entre 52% y 54% las tasas extremas. Desagregados por sexo, la proporción de hombres se mantiene casi constante, mientras que la actividad de la mujer muestra un crecimiento relativo que se sitúa alrededor del 20% con respecto al año base 1965.

*Un caso particular sería el de las empleadas asalariadas domésticas que trabajan en la principal zona residencial de Montevideo (Carrasco), que en su mayoría radican en Paso Carrasco y San José de Carrasco; localidades del Departamento del Canelones, inmediatas a la citada zona residencial.

CUADRO 3

Tasa de actividad por sexo, según grupos de edad³
(en porcentaje de los promedios anuales)

Grupos de edades	1965 ¹			1976 ²			1977 ²			1978			1979		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Total	52.0	75.7	30.9	52.8	73.7	35.9	53.7	73.9	37.6	52.7	73.3	36.3	53.0	73.1	36.9
14 a 19	38.4	48.1	28.6	37.6	44.1	31.3	39.6	49.7	32.2	39.1	48.7	30.4	39.8	48.7	31.7
20 a 24	69.8	88.9	52.9	75.3	89.1	62.5	76.3	90.2	64.3	75.4	89.6	62.5	75.9	89.9	62.9
25 a 54	63.2	95.0	35.6	70.7	96.8	49.7	71.9	96.6	52.0	71.9	96.4	51.8	72.2	96.2	52.5
55 a 64	31.9	52.0	13.9	40.8	67.3	19.3	41.0	68.1	20.5	38.8	66.9	18.0	39.8	65.4	20.4
65 y más	9.4	16.5	3.4	9.9	19.8	3.5	8.9	16.6	3.9	8.8	16.3	3.9	8.6	16.4	3.6

¹ CIDE

² Promedios anuales.

³ Personas activas sobre el total.

T = Tasa de actividad de la población en general; H = Hombres; M = Mujeres.

Fuente: DGCE Encuesta de Hogares, Ocupación-Desocupación, varios números.

Las tasas específicas por edad son más sensibles al efecto de los cambios en los niveles de actividad, especialmente en aquellos que están determinados por necesidades de aumentar los ingresos familiares a través de mecanismos como la incorporación de los jóvenes a la actividad, la permanencia por más años, e incluso con el reingreso de los retirados.

Para la población en su conjunto, la actividad aumenta en las edades centrales (20 a 54 años), hay un leve aumento en la actividad de los más jóvenes (14 a 19 años) y desciende paulatinamente la del grupo de 65 años y más. Esta última comienza a descender cuando se hace evidente la presión de los jóvenes para obtener ocupación, reduciendo la posibilidad de los "más viejos" a reingresar o mantener su actividad luego de los 65 años.

En 1966, la CIDE³ llamaba la atención sobre la alta proporción de inactivos que existía en la población masculina a partir de los 45 años. Esta disminución estaba estrechamente relacionada con una política deliberada del Estado, el cual, interviniendo indirectamente sobre el mercado de empleo, liberaba puestos de trabajo amortiguando así los efectos del estancamiento. Los valores del cuadro 4 muestran que a partir de 1976, hubo un incremento importante en el grupo de 55 a 64 años, que responde a una mayor permanencia en la actividad. El posterior deterioro en las condiciones de vida y la privación relativa que sufre el sistema jubilatorio, determinan la necesidad de permanecer en actividad, haciendo desaparecer aquella peculiaridad en la estructura de la PEA. Es la actividad de las mujeres la que más explica este incremento, ya que su nivel aumenta entre 1965 y 1976 a una tasa de 39%, mientras que la de los hombres lo hace en 29%.

b) Los niveles de desocupación

El Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 y las posteriores reuniones de evaluación definieron, entre sus objetivos, el incrementar la ocupación sin señalar los instrumentos que se adoptarían específicamente para alcanzar dicho logro. Las referencias están implícitas en los mecanismos generales de la estrategia de crecimiento adoptada. El fundamento es que la concentración del ingreso y los mejores niveles de rentabilidad permitirán incrementar el ahorro y la inversión productiva, lo que generará un crecimiento del producto, la productividad, el empleo y el ingreso de todos los sectores.

A través del crecimiento económico se crean también nuevas oportunidades de ocupación, que suponen casi siempre traslación de mano de obra de los sectores menos productivos hacia los más eficientes.

Si analizamos las tasas de desocupación para el periodo 1968-1979, vemos que las mismas acusan el impacto de la nueva política económica (véase cuadro 4).^{*} En 1977

³CIDE, *Los recursos humanos en el Uruguay*, Montevideo, 1966.

^{*}La información excluye a los que buscan trabajo por primera vez, la "nueva oferta" con predisposición manifiesta a vender su fuerza de trabajo en el mercado. Un análisis del periodo en que la persona ha permanecido buscando empleo, evidenciaría también una forma especial de desocupación. Para los años 1971, 1976, 1978 y 1979, la proporción de aquella categoría en el total de activos fue, respectivamente: 2%, 4%, 3.7% y 2.6%.

la desocupación aumentó 55% con respecto al año base 1968, y 67% con respecto a 1972, año en el que se comenzó a aplicar una política "normalizadora" antes de la "reestructura". Posteriormente a este máximo, en 1979 se alcanza el mismo nivel de 1968.** Un examen exhaustivo requeriría aplicar este descenso, al margen de considerarlo una superación de la etapa de transición, en la cual quienes sostienen este modelo preveían cierto grado de desocupación. En una estrategia que se basa en el predominio del mercado externo sobre el interno, y cuya actividad está sometida a los vaivenes de aquél, los ciclos de expansión no obedecen a un acceso al crecimiento sostenido, sino a determinadas coyunturas favorables en la demanda externa.

Los más afectados por este proceso de expulsión fueron los empleados y obreros públicos, que experimentan un crecimiento relativo en su tasa de desocupación de 287% entre 1968 y 1977. Su posterior descenso, al igual que el de la desocupación de los patrones y trabajadores por cuenta propia, no alcanzó la altura que tenía en 1968, sino que se mantuvo en torno al nivel alcanzado en 1976.

La "disciplina" y "organización" del sector público transformó el papel del Estado como elemento amortiguador de la desocupación. Al dejar de ser "árbitro" entre las clases, para a través de la coacción sostener la dominación de algunos sectores, la burocracia estatal se "racionaliza", pasando a constituir otro elemento expulsor de fuerza de trabajo.***

Los trabajadores por cuenta propia son los que le siguen a los públicos en el aumento de su tasa de desocupación; de un nivel de 2.6% en 1968, pasaron, a principios de 1977, a una tasa de 7.4% (crecimiento relativo: 184%), para luego, hacia fines de 1979, descender, pero hasta un nivel todavía superior al de 1968.

Los patrones les siguen en orden decreciente con una tasa de incremento de 154%, alcanzando en 1977 su máxima desocupación: 3.4%.

Los empleados y obreros privados multiplican su desocupación en una tasa de 36% al momento de su máximo nivel en el último semestre de 1976; luego muestran un lento decrecimiento hasta alcanzar una tasa menor que el promedio general de 1979.

El mayor aumento relativo en el número de desocupados de las categorías "Cuenta Propia" y "Patrón", en relación con la de empleados y obreros, sugiere un proceso de desintegración de las formas simples de producción, y de proletarización de aquellas personas que trabajaban sin tener ninguna persona a su cargo (forma que esconde grupos de semiempleados o de desocupación disfrazada), así como de las que lo hacían como patrones de pequeños establecimientos semiartesanales, talleres de reparaciones, etc. De alguna manera, esta pequeña producción no sobrevive al impacto de la política regresiva del ingreso y a la caída de la demanda en el mercado, siendo su fuerza de tra-

**Año en que, por otra parte, hubo una alta desocupación, como surge del cuadro 5; en 1970 había descendido al 7.3%, nivel que se mantiene hasta 1972.

***En términos absolutos, el volumen de empleados públicos no varía sustancialmente, lo que sugiere que el reacondo por sectores del empleo no se da a través de un "traslado", sino por un proceso de "expulsión-absorción" diferencial por sector.

CUADRO 4

Tasa de desocupación por periodo según categoría de la ocupación en Montevideo

<i>Categoría de la ocupación</i>	<i>Oct.-dic. 1968</i>	<i>Jul.-dic. 1970</i>	<i>Ene.-jun. 1971</i>	<i>Jul.-dic. 1971</i>	<i>Ene.-mayo 1972</i>	<i>Ene.-jun. 1976</i>	<i>Jul.-dic. 1976</i>	<i>Ene.-jun. 1977</i>	<i>Jul.-dic. 1977</i>	<i>Jul.-dic. 1979</i>
<i>T o t a l:</i>	8.4	7.3	7.6	7.6	7.7	12.7	13.0	12.8	10.8	8.4
Empleados y obreros privados	9.6	6.8	8.2	8.7	9.2	12.9	13.1	12.0	10.2	8.2
Empleados y obreros públicos	0.8	0.9	1.1	1.8	1.6	8.5	2.3	3.2	3.1	2.6
Patrones	1.1	1.6	2.5	1.7	1.3	3.4	2.8	2.0	3.4	1.6
Trabajadores por Cuenta Propia	2.6	3.3	4.1	2.9	2.6	6.2	7.1	7.4	4.6	3.3
Trabajadores familiares	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Nota: Entre los desocupados no está la principal categoría, los que buscan trabajo por primera vez, los desocupados encubiertos.

Fuente: DGCE Encuesta de Hogares.

bajo reabsorbida posteriormente bajo la forma de asalariados, en el mismo u otro sector de la economía. Tanto el resurgimiento de la ocupación como el incremento de la proporción de estos trabajadores, que se dan posteriormente, tendrán características diferentes en lo que respecta al sector de su inserción y a las relaciones de producción que se establezcan.*

c) La estructura ocupacional por rama de actividad

Es indudable que todo este proceso generó un “reacomodo” de la población, el cual alteró la estructura ocupacional del Departamento. Si analizamos las tasas de crecimiento relativo de la ocupación por rama de actividad para dos puntos en el tiempo, 1972 y 1979, las diferentes magnitudes nos estarían indicando al mismo tiempo, con su mayor o menor absorción, cambios en la composición sectorial de la ocupación (véase cuadro 5).

En general es en los sectores productivos donde se manifiesta un significativo descenso en la cantidad de personas ocupadas.

Si bien el “nuevo” crecimiento hacia afuera y el “resurgimiento” de Uruguay como pequeña plaza financiera regional, necesitan del apoyo de un subsector de comercio y finanzas organizado y relativamente desarrollado (incluyendo las actividades publicitarias, consultorías diversas a empresas, etc.), es sugerente el crecimiento en las categorías “Patrón” y “Cuenta Propia” dentro de esta categoría. Ello podría deberse a las distintas formas de actividad que la flexibilidad organizativa del sector posibilita, expandiéndose de esta manera: el comercio ambulante (por ejemplo, la venta de productos de granja, artículos de mercería, etc., de puerta en puerta) y el pequeño comercio instalado (puesto de revistas, venta de artículos escolares, verdulería, etc., en alguna dependencia de la propia vivienda).

Cualquiera que sea la modalidad bajo la cual estas actividades absorben la desocupación del mercado, en su mayoría estas formas ocultan diferentes tipos de subocupación, problema cuya magnitud hace más grave aún la situación ocupacional de un sector importante de la fuerza de trabajo.

El comportamiento de la ocupación en los sectores asalariados pone de manifiesto los efectos sobre el mercado de trabajo de la política concentradora y excluyente, aplicada en una estructura heterogénea de producción.

La desaparición de formas artesanales en el sector manufacturero y de las formas como se organiza el trabajo de reparaciones y pequeñas reformas en la construcción, liberan un importante contingente de fuerza de trabajo autoempleada, que —como ya vimos— es reabsorbida bajo la forma de asalariados, o “emigran” a otro sector donde son mayores las facilidades para autoemplearse con baja capitalización y poca organización: comercio, servicios personales, etcétera.

*En la industria manufacturera, la proporción de los Cuenta Propia desciende de 36.1% a 25.6%; y en el sector comercio, etc., la proporción pasa de 26% a casi 36%, ambas medidas entre 1968 y 1979.

CUADRO 5

Tasa de crecimiento relativo¹ de la población ocupada por categoría de la ocupación, según rama de actividad (1972-1979)

<i>Rama de actividad</i>	<i>Total</i>	<i>Empleado privado</i>	<i>Empleado público</i>	<i>Patrón</i>	<i>Cuenta propia</i>	<i>Trabajadores familiares</i>
<i>T o t a l:</i>	- 6.7	- 5.7	-14.4	-34.0	-21.0	-36.4
Industria						
Manufacturera	- 9.4	7.6	-46.8	-70.0	-43.4	-55.5
Construcción	-24.1	- 1.0	-84.0	0.0	-41.0	--
Comercio, Banca, Seguro, Servicio Empresas	14.8	26.3	- 6.4	5.5	10.8	-30.0
Transporte, Depósito y Comunicaciones	-20.5	7.3	-41.0	-22.2	-10.5	--
Gas, agua y energía eléctrica	-46.8	33.3	-48.6	--	--	--
Servicios en general	- 6.0	- 8.7	5.6	-71.6	-14.7	-50.0

$$\frac{1977}{1972} 100 = 100.$$

Fuente: DGEC, Encuesta de Hogares, Ocupación-Desocupación, varios números.

Los cambios en las funciones del Estado también son un factor que provocó un “reacomodo” de la estructura ocupacional del Departamento de Montevideo. El descenso de la ocupación en la categoría de trabajadores públicos, que ya habíamos puesto en evidencia, aparece en todos los sectores, excepto en el de Servicios en General. El Estado interviene en aquellos sectores de apoyo a la actividad productiva privada como, por ejemplo, comercio, banca, etc., (allí la ocupación sólo desciende en 6.4%), y en los servicios gubernamentales y sociales, reduciendo sus actividades productivas (por ejemplo, en la manufacturación de la carne), o bien, expulsando trabajadores de las ramas donde aún conserva alguna actividad.

Las diferentes proporciones en que crecen o disminuyen las desocupaciones entre los sectores, evidencian un proceso de “emigración ocupacional intersectorial” en donde, como ya se dijo, los sectores improductivos son los que reciben estos “flujos”, y de ellos las actividades de intermediación parecen ser las que más absorben esta expulsión de fuerza de trabajo productiva.

d) Los efectos de la emigración

Obviamente los sectores improductivos no pueden ser los que absorben al total de expulsados por otras ramas. Si bien es un proceso desequilibrado, el descenso general de la actividad y de la demanda de bienes y servicios dentro del mercado son el límite de la capacidad de asimilación que tienen estas actividades. Aquí es donde la emigración internacional de uruguayos explica por qué un proceso de expulsión de esa magnitud, acompañado por una baja capacidad de las otras actividades de absorber más ocupados y por un aumento en la oferta de fuerza de trabajo que busca compensar los niveles decrecientes de salarios, no generaron un verdadero “descalabro” del mercado de empleo ni agudizaron al extremo las tensiones sociales del sistema.

Si analizamos la estructura ocupacional de los emigrantes hasta el año 1976, podemos obtener una visión general de cómo se “alivió” la presión sobre el mercado de fuerza de trabajo.*

i) El 83% del total de hombres emigrantes estaban ocupados al momento de su salida del país, y el 18% eran desocupados. Para las mujeres, los valores son de 38.2% y 70.0%, respectivamente.

ii) El 34.4% del total de la población emigrante estaba ocupada en la rama de manufacturas; el 26.0%, en servicios y el 16.0% en comercio.

iii) El 62% era asalariado privado; el 15% era asalariado público, y el 14%, trabajador autónomo.

iv) El 27% era artesano, operario, etc.; el 15%, empleado de oficina; el 12%, vendedores y comerciantes, y el 10%, profesionales y técnicos.

Es evidente que esta “descompresión” favoreció al “reacomodo” de la fuerza de trabajo, aunque no de una manera mecánica, liberando puestos que luego fueran ocupados por otro, en la medida que se “reacomodó” también la demanda en función de la reestructura del patrón de acumulación.

e) La desocupación estructural

Adquiere singular importancia para los propósitos de nuestro análisis la información disponible acerca de la duración de la desocupación. A partir de ella podemos obtener una descripción en términos de sus dos modalidades principales: como “desocupación coyuntural o cíclica”, o como “desocupación estructural”. Si llamamos desocupación estructural a la proporción de trabajadores que han estado 27 semanas y más en esa situación, la evolución que éstos muestran es la de un significativo aumento a partir de 1976 y hasta el año siguiente, para ya en 1979 alcanzar un nivel promedio inferior al de comienzos de la década (véase cuadro 6).

*DGEC, Encuesta de Emigración Internacional, 1976. Las diferencias con 100 corresponden a las restantes categorías.

CUADRO 6

Distribución de los desocupados según duración de la desocupación en Montevideo (1970-1979)

<i>Duración de la desocupación</i>	<i>Jul.-dic. 1970</i>	<i>Ene.-jun. 1971</i>	<i>Jul.-dic. 1971</i>	<i>Ene.-mayo 1972</i>	<i>Ene.-jun 1976</i>	<i>Ene.-dic. 1976</i>	<i>Ene.-jun. 1977</i>	<i>Ene.-dic. 1977</i>	<i>Ene.-jun. 1979</i>	<i>Ene.-dic. 1979</i>
Menos de 15 semanas	29.3	29.6	29.7	33.5	33.1	33.6	37.4	28.8	43.4	43.3
De 15 a 26 semanas	14.8	15.7	15.8	17.6	16.9	15.2	18.4	19.6	18.2	16.6
De 27 semanas y más	56.0	42.0	39.7	34.2	41.8	46.8	40.6	47.1	32.7	34.9
No buscó trabajo	--	12.7	14.8	14.7	5.0	4.4	3.6	4.5	5.7	5.2
<i>T o t a l</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: DGCE, Encuesta de Hogares, Ocupación-Desocupación, varios números.

Es sugerente que el descenso de la desocupación de este tipo sea en el mismo periodo en que la emigración internacional tiene sus magnitudes máximas, y que en 1976 se dé el quiebre para uno y otro comportamiento: la emigración desciende y la desocupación estructural aumenta en el año 1977.

La privación relativa de la población hace que no pueda estar desocupada durante un periodo tan largo, así como tampoco permanecer sin buscar trabajo una vez que fueron expulsados. La desocupación estructural desciende para el año 1979, lo mismo que los que declaran no buscar trabajo; sin embargo, llama la atención que en un año de significativa expansión del producto (Banco Central del Uruguay, 1980) aumente la desocupación cíclica, que pasa de afectar al 30% de los trabajadores a principios de la década, a perjudicar al 43% en 1979.

Las tendencias analizadas de ciclos de alta desocupación, disminución de los ingresos del sector asalariado analizado en capítulos anteriores, e inestabilidad en los empleos, son las condiciones estructurales que afectan las condiciones de vida de la población y, en consecuencia, las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Frente a ello, algunos núcleos familiares se reajustan al contexto y otros emigran del país buscando mejores posibilidades laborales y de vida.

f) El núcleo familiar y la oferta de fuerza de trabajo

Si en el país la dimensión de la PEA no sufrió cambios significativos en los últimos 10 años, fue precisamente debido al ingreso a la actividad de importantes contingentes de mano de obra "secundaria",* que repuso la emigración del 14% de los activos que habían salido del país hasta 1976.

Si analizamos el grado de parentesco de la PEA de Montevideo para dos fechas en las cuales tenemos información, antes y después del pico de desocupación, vemos que la proporción de activos que ocupan la posición de jefe de familia desciende relativamente entre 1971 y 1979 (véase cuadro 7).

Ello es a consecuencia del ingreso a la actividad de otros integrantes del núcleo familiar, en especial el aumento en la participación de los cónyuges, que pasan a representar del 13% al 16% de la PEA total. En 1971, el 9% de los jefes de familia eran del sexo femenino, y en 1979 esa relación aumentó a 11%, por lo que si bien se incrementó la proporción de mujeres de cuyo ingreso depende el resto de la familia, su escaso volumen y su bajo crecimiento nos permite concluir que las remuneraciones que las mujeres asalariadas reciben, son complementarias de las del ingreso del cónyuge.

El aumento relativo de la actividad de la población femenina se da fundamentalmente en el grupo de 25 a 54 años, que de representar el 35.6% de la población total correspondiente a ese grupo de edades para el año 1968, pasa a un nivel del 52% en los últimos años de la década (véase cuadro 3).

*La definimos como la fuerza de trabajo que ingresa al mercado para complementar los ingresos del núcleo familiar.

CUADRO 7

**Personas activas según grado de parentesco en 1971 y 1979
(en porcentaje sobre el total)**

<i>Grado de parentesco</i>	<i>1971</i>	<i>1979</i>
Jefe	51.4	46.0
Cónyuge	12.7	16.0
Hijo	25.2	27.3
Otros parientes	8.4	8.0
No parientes	2.1	2.6
<i>T o t a l</i>	100.0	100.0

Fuente: DGEC, Encuesta de Hogares, Ocupación-Desocupación, varios números.

Esta expansión de la actividad femenina no deberá interpretarse exclusivamente por el lado de la oferta que intenta complementar ingresos, sino que hay que pensar también que existieron cambios en la composición de la demanda que abrieron posibilidades de empleo a la fuerza de trabajo femenina.

El crecimiento de la producción de bienes para la exportación no tradicional absorbió mucha mano de obra femenina, como el "trabajo en mesa", en la preparación de calzado, los textiles artesanales, vestimenta de cuero, el empaque de pescado, etcétera.

Ciertos cambios en la demanda de los productos tradicionales como la carne, requirió de transformaciones en el empaque de algunas formas de presentación que demandó más mano de obra femenina. La expansión de la actividad en la producción de medicamentos, la industria electrónica, etc., requirió también de la utilización de fuerza de trabajo femenina que expandió su demanda en el mercado.

Esta expansión encontró un mercado elástico por las necesidades de ingreso a las que ya hemos hecho referencia, e indujo a una modificación en la microeconomía familiar. Al incorporarse la mujer al mercado de trabajo, dejando de cumplir parcialmente las funciones productivas dentro del núcleo familiar, la autosuficiencia de la familia disminuye y una parte de esas necesidades son cubiertas en el mercado. El cuidado de los niños se encarga a "guarderías y/o jardines de infantes", la reparación o confección de la ropa se realiza fuera del ámbito doméstico, se compran alimentos ya preparados, o, por lo contrario, se contratan trabajadoras para el servicio doméstico asalariado que cubren esas funciones. Esto crea una demanda de determinados servicios, que a su vez también encuentran un mercado de personas que están dispuestas a cubrirlos para in-

crementar sus ingresos: “la señora que teje o cose para afuera”, “la que cuida enfermos”, etcétera.

Muchas de las actividades productivas que se expandieron en el periodo a causa del impulso de la nueva estrategia económica, se organizaron en torno a la producción que las familias realizaron en sus propios domicilios. Por ejemplo, las pequeñas empresas de fabricación de calzado tenían diseminado su proceso de producción en distintos domicilios de trabajadores: en un lado se hacía el “trabajo en mesa”, en otros se “aparraba”, en otros se realizaba el armado y terminación, etc. Estas relaciones de producción que así se establecieron desfiguran la dicotomía empleador-asalariado, haciéndola aparecer como una relación productor-cliente. En este caso, el cliente-empleador es una empresa y no un consumidor. Lo mismo podríamos decir para el caso de los textiles artesanales, de la manufactura de piedras nacionales semipreciosas (amatistas uruguayas), etcétera.

Estos son algunos de los casos de las formas emergentes en que se organizó parte de la producción para el mercado, a través de los cuales se generaron estructuras informales de empleo que hicieron disminuir el ritmo de emigración de uruguayos, que “aclaran” la categoría “Cuenta Propia” y que en definitiva explican las modalidades en las cuales fue absorbida la fuerza de trabajo secundaria en nuestro país.

D. CONCLUSIONES

El agotamiento del crecimiento sustitutivo pone de manifiesto las desigualdades implícitas de una estructura social montada sobre las bases de un crecimiento que no aseguró —ni podía hacerlo— sus condiciones materiales para sostener un proceso de reproducción ampliada del sistema.

Las consecuencias directas fueron la contracción en los niveles de empleo y salario, que se enfrentaron a los requerimientos de una población con buen nivel de calificación y con pautas de consumo acordes con los ingresos que tenían en coyunturas más favorables.

Un marcado deterioro de las condiciones de vida de la gran mayoría de los asalariados, la desaparición de los mecanismos conquistados de negociación de la oferta y demanda en el mercado ocupacional y del precio de la fuerza de trabajo, más una estrategia económica concentradora y excluyente, son los grandes trazos de un panorama de 20 años donde a los sectores medios y obreros de la población se les han postergado sus expectativas de mejorar sus condiciones de empleo y de ingreso. Ello determina comportamientos en la oferta de fuerza de trabajo, que junto con los cambios estructurales de nuestra economía, dan una nueva fisonomía al mercado de mano de obra:

- i)* Aumento de la actividad económica para el mercado de la mujer.
- ii)* Envejecimiento de la población activa por emigración de los más jóvenes y permanencia por más años de los que están en actividad.
- iii)* Concentración de la ocupación en los sectores improductivos de la economía.
- iv)* Expansión de las estructuras informales de actividad que dan nuevas características a la ocupación.
- v)* Formas emergentes de producción que ocultan la relación empleador-asalariado.
- vi)* Aumento de la actividad para el mercado que se desarrolla en la residencia familiar.
- vii)* Desaparición de las instancias negociadoras de la oferta y demanda de la fuerza de trabajo, y
- viii)* de los mecanismos de negociación del salario.
- ix)* Desaparición de la “tradicional función” del Estado como empleador que absorbe la desocupación del mercado.
- x)* Aumento en la productividad por persona ocupada a consecuencia del aumento en el uso de la capacidad instalada, del número de horas de trabajo o del rendimiento por trabajador.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA INVERSION EXTRANJERA EN LA INDUSTRIA DE URUGUAY

José Manuel Quijano

Es creencia generalizada que la inversión extranjera directa no ha afluído a Uruguay, a pesar del modelo iniciado en 1974. Estas notas tienen como propósito indagar, brevemente, qué modificaciones, por insignificantes que sean, pueden haberse producido en la inversión extranjera radicada en la industria en Uruguay y responder a las dos preguntas. ¿Las empresas extranjeras han sido beneficiadas por la nueva política económica? ¿La concentración del ingreso ha afectado sus ventas?

A. Comencemos por considerar el monto de la inversión extranjera directa que radica en Uruguay. Una estimación reciente (Alicia Melgar, 1979*) ubicaba, para el año 1976, en 230 millones de dólares de la inversión extranjera, tomando en cuenta el valor en libros y sin incluir al sector agropecuario.

El trabajo de Melgar cita, además, un estudio de la OCDE “que da para Uruguay una cifra de 260 millones de dólares como monto de las inversiones de los países industrializados”.

Estados Unidos es el principal país con inversión en Uruguay. Tomando en consideración el 65% del total de las inversiones extranjeras, las empresas norteamericanas representaban, en 1976, el 46.2% de ese total. (Melgar, *op. cit.*, pág. 67). Si, por otra parte, tomamos en cuenta a las 50 mayores filiales que operan en Uruguay, las empresas con matriz en EUA representan más del 40% de los activos y del capital y reservas.

En segundo lugar se encuentra Argentina, con las fuertes inversiones del grupo Bunge y Born. Para 1976, entre las 50 mayores filiales, 8 empresas con matriz en Argentina significaban, tanto el 21% de los activos como el 19% del capital y reservas de ese universo. Después siguen los países de Europa Occidental, que si bien como inversionistas individuales acaparan porcentajes relativamente pequeños, en conjunto tienen un gran peso.

B. Ocupémonos ahora de la política oficial con respecto a la inversión extranjera y de sus resultados. En 1974 el gobierno dicta la Ley sobre Inversiones Extranjeras con el propósito, manifiesto, de atraer capitales de aplicación directa.

**Inversión extranjera en el Uruguay*, Ed. Acali, Montevideo, 1970.

De hecho, la ley fue criticada desde dentro del equipo económico, y, además, algunos voceros oficiales depositaron pocas esperanzas en cuanto a la atracción de inversiones directas.*

Si dejamos de lado al sector financiero, desde la aprobación de la ley hasta el 13 de junio de 1977, seis empresas extranjeras se habían acogido a la nueva norma jurídica y habían firmado contrato de radicación:

i) Tsakos, S. A., cuya sede está en Grecia, con una inversión comprometida de 650 mil dólares, adquirió la empresa de capital nacional Regusci y Voulminot Ingenieros, S. A.

ii) Nestlé, S. A., cuya sede está en Suiza, con inversión de 2 millones 490 mil dólares, adquirió Homero Fernández y Hnos., S. A., empresa de capital nacional.

iii) Copicentro de Montevideo, S. A., con matriz en EUA, con inversión de 590 mil dólares para ampliación de sus instalaciones.

iv) Aga Uruguay, S. A., de origen sueco, invirtió 2 millones 19 mil dólares para ampliación de instalaciones.

v) Gutex, S. A., empresa de origen suizo, invirtió 239 mil dólares para instalación de una nueva planta.

En total, por consiguiente, la inversión extranjera directa que afluyó en este periodo alcanzó a 6 millones 118 mil dólares. Si exceptuamos la ampliación de Xerox (Copicentro), las otras cinco inversiones provienen de Europa Occidental. Además, de las seis firmas consideradas, dos adquieren empresas ya en funcionamiento, tres amplían sus instalaciones y sólo una es inversión nueva.

El ejecutivo tenía, además, algunas solicitudes a consideración:

i) La adquisición de Serratosa, Castells-Siam-Ferrosnalt por parte de la empresa de origen norteamericano Troy, S. A., con inversión programada de 2 millones de dólares. El contrato, al parecer, no se concretó por desacuerdo entre las partes, aun cuando el ejecutivo había aprobado la operación.

ii) La instalación de un astillero por el Grupo Kambara, de Japón, con inversión programada de 3 millones 100 mil dólares.

iii) La inversión de 627 mil dólares en la industria pesquera por parte de la empresa Pescanova de origen español.

iv) 357 mil dólares de la Shell Ltda. para una planta mezcladora de aceites lubricantes. Se considera improbable esta operación por la resistencia de ANCAP a ceder parte de su monopolio.

*Véase, por ejemplo, Vegh Villegas, Alejandro, Mesa Redonda de "Business International", noviembre 1974.

v) 954 mil dólares que invertirá A B Banco, de origen sueco, en una planta de alicates de precisión.

vi) 396 millones en tres proyectos dirigidos a petroquímica y farmacéutica.

Por consiguiente, las inversiones en estudio representaban 7 millones 434 mil dólares. En total, si tomamos en cuenta los contratos de radicación ya firmados y las solicitudes en estudio, se alcanza la cifra de 13 millones 552 mil dólares.

El conjunto de las inversiones aprobadas o en estudio sugiere que el interés de los capitales extranjeros se orienta, principalmente, hacia astilleros y pesca (capitales griegos, japoneses y españoles), hacia química, petroquímica y farmacéutica (capitales ingleses, suizos y norteamericanos), hacia la industria de alimentos (capitales suizos) y hacia maquinaria y equipo (capitales suecos). Más del 80% de la inversión aprobada o en estudio se dirige hacia esas ramas.

C. De lo que queda dicho, y del análisis de los cuadros adjuntos, resulta que han sido capitales de Europa Occidental los que componen la mayor parte de la modesta afluencia de inversión extranjera directa hacia Uruguay. En efecto, si computamos las 50 mayores filiales radicadas en el país, en el bienio comprendido entre diciembre de 1976 y diciembre de 1978 las 19 empresas de origen norteamericano incrementaron sus activos en 141.3% y su capital reserva en 76.9%. Para el mismo periodo las empresas europeas (22 en 1976 y 23 en 1978) aumentaron sus activos en 252.2% y su capital y reservas en 229.5%.

El significativo aumento en esos rubros de las inversiones europeas, notoriamente mayor que el incremento de las norteamericanas, responde, en parte, a la incorporación —dentro de las 50 más grandes— de empresas como Tsakos o Italcolor. Y responde también a una política más dinámica de reinversión y ampliación de plantas por parte de las empresas con matriz en Europa.

Esta pérdida de participación relativa de los inversionistas norteamericanos coincide con la política global que, desde Estados Unidos, han trazado las transnacionales de ese origen. Para 1980, las transnacionales norteamericanas preveían un gasto en plantas y equipo distribuido de la siguiente manera:

Incrementos en las inversiones en 1980 con respecto a 1979
(en porcentaje)

Canadá	24
Todas las naciones desarrolladas	15
América Latina	11

El incremento en América Latina es, por cierto, significativamente menor que en otras áreas. Pero, aun dentro de la región, las inversiones norteamericanas se orientaban hacia México (35%), Centro América (24%), Panamá (25%), Brasil (22%) y curiosa-

mente, Argentina (14%). Todos los demás países del área se encuentran marcadamente por debajo del promedio regional (11%) y algunos registran disminuciones.*

D. Pasemos ahora a la rentabilidad de las empresas extranjeras instaladas en Uruguay. Si nos atenemos a la información proporcionada por publicaciones norteamericanas especializadas, la inversión extranjera parece haber dejado baja tasa de rentabilidad entre 1970 y 1975, aun cuando, en 1976, 1977 y 1978 la rentabilidad fue más atractiva. Para las 50 principales filiales la relación entre los beneficios netos y los activos totales evolucionó de la siguiente manera: 1975, 2.4%; 1976, 6.4%; 1977, 6.5%; 1978, 9.5%.

La principal causa de incertidumbre, según han señalado los empresarios extranjeros que operan en Uruguay, radica en la reducción arancelaria que el gobierno comenzó a aplicar desde 1979 y que expondrá crecientemente a las empresas a la competencia de los productos importados. Los resultados, sin embargo, parecen ser crecientemente positivos, para las 50 filiales más importantes, hasta 1978.

Si las ordenamos con atención al origen de la matriz (ver cuadros del apéndice estadístico) se comprueba que la rentabilidad de las inversiones norteamericanas es sensiblemente superior al promedio del universo; que la rentabilidad de las europeas se encuentra levemente por debajo del promedio; y que las inversiones argentinas presentan muy pobres resultados en 1976 y pérdidas en 1977 y 1978.

Los buenos resultados que presentan las empresas norteamericanas y europeas pueden, quizá explicarse en atención a las siguientes razones:

i) Algunas de sus empresas están ubicadas en ciertas ramas cuya demanda interna se ha dinamizado con la concentración del ingreso (ejemplo, automotriz). La creencia, más o menos generalizada, de que con la concentración del ingreso se abate la tasa de crecimiento y la rentabilidad de ciertas empresas industriales, no resulta confirmada por los análisis empíricos latinoamericanos.** Sólo una drástica concentración del ingreso, como la que ha sufrido Uruguay en la década anterior, permite explicar que una plaza tan pequeña absorbiera más de 8 mil automóviles nuevos en 1979 y que las estimaciones para 1980 superaran las 12 mil unidades.

ii) Debe tomarse en cuenta, asimismo, que algunas de las empresas extranjeras han sabido aprovechar los incentivos ofrecidos por el gobierno a la exportación. En textiles, contrasta el buen resultado de Sudamtex, filial de la United Merchants and Manufacturers, de EUA, que en 1978 logró un rendimiento sobre activos del 23.4%, con las pérdidas, año tras año, de la Fábrica Uruguaya de Alpargatas, filial de Alpargatas de Argentina.

**Survey of Current Business*, septiembre 1979.

**En un trabajo reciente, referido a México, se afirma que: "De acuerdo con los resultados analizados en la sección II de este trabajo, hemos concluido que, aparentemente, es válido sostener que la concentración del ingreso estimula la demanda del sector moderno y que, de esta manera, fomenta la canalización de recursos productivos a las industrias que los fabrican. La conclusión se deriva de las estimaciones empíricas que hemos realizado que indican, por un lado, que la concentración del ingreso no es condición necesaria para ampliar el mercado de ese sector, pero que sí resulta ser la mejor alternativa." (Nora Lustig, "Distribución del ingreso, estructura del consumo y características del crecimiento industrial", *Comercio Exterior*, mayo, 1979).

iii) En tercer lugar, algunas de las 50 mayores filiales han vinculado su producción al auge de la construcción en Punta del Este. Tal es el caso de Alcan Aluminio del Uruguay, filial de la empresa canadiense Alcan; de la Compañía Uruguaya de Cemento Portland, filial de Lone Star Industries de EUA, y de Eternit Uruguaya, filial de Eternit de Bélgica.

E. En conclusión:

i) Desde 1976 las 50 filiales más grandes que operan en Uruguay han aumentado su tasa de rendimiento. Las cifras así lo indican para 1977 y 1978. En cuanto a 1979, la publicación empresarial *Business Latin America* (enero 30 de 1980) sostiene que “cuando las cifras de 1979 estén disponibles, se espera que muestren otro año de muy buenos resultados, bajo la inspiración de un “boom” económico turístico, un notable giro en el sector automotor y una expansión continuada en la industria de la construcción”. Los pronósticos para 1980 son más inciertos.

ii) Hasta 1977 los proyectos aprobados por el Ejecutivo y aquellos sometidos a estudio significaban poco más de 13 millones de dólares lo que conduce a pensar que el capital extranjero muestra escaso interés por la inversión directa en Uruguay. La tasa de rendimiento tiende a elevarse —y esto debería impulsar, a mediano y largo plazo, el incremento de las inversiones extranjeras. Sin embargo, tanto el creciente predominio, de las colocaciones financieras como la incertidumbre en cuanto a la situación internacional (que afecta los proyectos de exportación uruguayos), al tipo de cambio y a la rebaja arancelaria y sus posibles resultados, parecería que han contenido a las inversiones directas.

iii) Si bien la inversión de origen norteamericano presenta relativo estancamiento, puede sugerirse que los capitales de origen europeo muestran mayor dinamismo vía la adquisición de empresas de capital privado nacional, la instalación de algunas plantas nuevas y la reinversión de utilidades para ampliar la capacidad instalada. De hecho, hasta 1977, la mayoría de los proyectos aprobados o en estudio habían sido presentados por empresas europeas.

ANEXO

**Beneficios y retornos de las mayores empresas extranjeras
con matriz en Estados Unidos
(1976, 1977 y 1978)**

	<i>Beneficio neto (miles N \$)</i>			<i>Retorno sobre activos (%)</i>			<i>Retorno sobre el capital y las reservas (%)</i>		
	1976	1977	1978	1976	1977	1978	1976	1977	1978
<i>a) Química y petroquím.</i>									
ESSO	5 101	-5 022	-1 285	15	P.	P.	44	P.	P.
Texaco	2 329	3 944	11 387	10.4	12.7	26.6	30.1	75.4	138.8
Italcolor	-	-	307	-	-	2.2	-	-	86.2
<i>b) Farmacéutica</i>									
Squibb	44	478	432	0.3	2.1	1.5	4.3	22.7	45.5
Pfizer	-88	-347	-	P.	P.	-	P.	P.	-
Wyth	-407	-	-	P.	-	-	P.	-	-
<i>c) Alimentos y bebidas</i>									
Coca Cola	3 612	5 402	11 581	12.0	9.9	14.1	26.6	21.7	35.6
Ind. Maíz	1 388	3 298	6 320	15.6	21.3	26.1	36.7	56.0	83.0
Pepsi Cola	1 260	2 499	6 826	16.5	14.4	29.0	230.3	318.3	712.5
Fleischmann	1 247	2 191	3 117	20.6	23.1	22.2	49.0	60.5	59.3
Orange Crush	-	-	301	-	-	2.2	-	-	5.9
<i>d) Equipos de oficina</i>									
IBM	2 964	8 022	6 404	18.6	27.4	14.4	49.5	104.1	107.2
Burroughs	939	-1 596	-	16.6	P.	-	67.0	P.	-
NCR	403	409	993	7.6	5.5	7.7	81.4	45.5	332.1
XEROX	1 375	2 424	5 606	27.7	29.9	44.4	103.7	108.9	364.7
<i>e) Automotriz</i>									
Ford	2 711	7 355	1 576	9.3	11.6	2.1	40.8	92.0	18.0
G.M.C.	-	-	8 375	-	-	10.0	-	-	36.7
<i>f) Otros</i>									
Sudamtex	9 051	9 639	38 634	10.8	7.7	23.4	20.8	23.9	62.7
General Electric	2 084	5 567	5 945	5.7	11.4	9.9	20.3	30.8	34.4
Cemento Portland	3 106	3 621	7 961	13.9	10.9	15.8	28.9	24.4	34.7
ARMCO	587	1 898	2 146	6.3	13.4	12.0	11.7	34.6	32.8
Kodak	385	-	-	13.3	-	-	28.3	-	-
Otis	-	-	1 321	-	-	8.3	-	-	248.3

P = Pérdida.

Fuente: *Business Latin America*, varios números.

**Total de activos, capital y reservas, beneficios y retorno de empresas
con matriz en Estados Unidos**

	<i>Número de empresas</i>	<i>1 Activos</i>	<i>2 Capital y reservas</i>	<i>3 Beneficios netos</i>	<i>3/1 (%)</i>	<i>3/2 (%)</i>
1976	19	345 632	128 807	37 682	10.9	29.3
1977	17	523 014	156 461	49 785	9.5	31.8
1978	19	833 944	227 906	117 949	14.1	51.8

1, 2 y 3 en miles de N \$

Fuente: Misma del cuadro anterior.

**Total de activos, capital y reservas, beneficio neto y retorno en las empresas con
matriz en Europa**

	<i>Número de empresas</i>	<i>1 Activos</i>	<i>2 Capital y reservas</i>	<i>3 Beneficios netos</i>	<i>3/1 (%)</i>	<i>3/2 (%)</i>
1976	22	284 574	99 890	11 130	3.9	11.1
1977	18	299 861	115 476	20 369	6.8	17.6
1978	23	1 002 164	329 170	64 708	6.5	19.7

1, 2 y 3 en miles de N \$.

Fuente: Misma de los cuadros anteriores.

**Activos, capital y reservas, beneficio neto y retorno de empresas con matriz
en Argentina**

	<i>Número de empresas</i>	<i>1 Activos</i>	<i>2 Capital y reservas</i>	<i>3 Beneficios netos</i>	<i>3/1 (%)</i>	<i>3/2 (%)</i>
1976	8	166 756	54 283	2 097	1.26	3.86
1977	6	224 698	82 906	-5 821	P.	P.
1978	5	252 841	126 865	-2 469	P.	P.

1, 2 y 3 en miles de N \$.

Fuente: Misma de los cuadros anteriores.

Beneficio y retornos de empresas con matriz en Europa Occidental

	Beneficio neto (miles N \$)			Retorno sobre activos (%)			Retorno sobre el capital y las reservas (%)		
	1976	1977	1978	1976	1977	1978	1976	1977	1978
<i>a) Química y petroquím.</i>									
Agromax	159	—	-2 038	0.6	—	P.	6.2	—	P.
Duperial	47	535	2 009	1.4	12.8	5.4	3.0	56.5	19.1
<i>b) Farmacéutica</i>									
Hoechst	-943	-726	-1 980	P.	P.	P.	P.	P.	P.
Roche	-3 695	1 813	2 978	P.	4.9	6.0	P.	5.8	11.3
Shering	981	20	-48	7.7	0.1	P.	19.3	0.3	P.
Ciba Geigy	-2	-277	-218	P.	P.	P.	P.	P.	P.
Sandoz	13	-508	-248	0.5	P.	P.	3.7	P.	P.
Roussel	-127	-807	—	P.	P.	—	P.	P.	—
Cooper	312	2 631	8 407	5.8	28.5	39.9	22.8	93.1	240.0
Glaxo	-1	—	—	P.	—	—	P.	—	—
Cosmex	791	1 218	1 883	16.1	16.6	16.0	32.5	37.2	34.0
<i>c) Alimentos y bebidas</i>									
Cervecería	175	278	1 501	1.7	1.6	6.2	5.5	5.1	20.6
Cinzano	26	—	—	0.7	—	—	2.2	—	—
Azucarera	—	—	2 668	—	—	0.2	—	—	6.1
Litoral	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Copal	—	—	3 109	—	—	17.9	—	—	35.4
<i>d) Maquinaria y equipo de oficina</i>									
Aga	3 149	1 530	6 305	24.1	21.0	19.4	39.8	32.8	27.2
SKF	-269	-533	—	P.	P.	—	P.	P.	—
Olivetti	1 133	1 957	2 338	13.1	14.1	8.8	36.8	50.4	84.0
<i>e) Automotriz</i>									
Fiat	—	P.	226	—	P.	0.14	—	P.	1.4
<i>f) Otros</i>									
Philips	1 372	—	5 410	2.6	3.9	5.4	6.5	8.3	12.1
Saceem	4 122	3 045	4 360	23.2	14.4	10.7	144.5	38.7	32.3
Hart	1 198	104	151	7.0	0.4	0.6	505.5	15.5	12.7
Eternit	1 185	3 415	7 009	9.6	13.6	19.7	16.6	28.8	36.0
Cía. Fósforos	809	303	582	11.8	3.7	4.4	23.4	5.8	6.8
Bama	665	3 314	2 733	12.1	12.0	5.8	16.3	76.2	44.1
Tsakos Nav.	—	—	1 174	—	—	4.9	—	—	9.0
Techint	—	—	16 397	—	—	19.6	—	—	101.4

P = Pérdida.

Fuente: Misma de los cuadros anteriores.

Beneficio y retornos de empresas con matriz en Argentina

	Beneficio neto (en miles de (en miles de N \$))			Retorno sobre activos (%)			Retorno sobre el capital y las reservas (%)		
	1976	1977	1978	1976	1977	1978	1976	1977	1978
Quimur	613	-	-	1.2	-	-	4.6	-	-
Pinturas Inca	972	1 803	2 559	9.0	10.3	6.7	17.6	19.2	15.2
Química Argentina	54	-	-	2.5	-	-	37.2	-	-
Saint Hermanos	320	570	41	5.9	7.2	0.3	17.8	22.7	0.9
Galileo	-478	-	-	P.	-	-	P.	-	-
Alpargatas	46	-9 011	-5 685	0.1	P.	P.	0.2	P.	P.
Bunge y Born	364	557	-	4.5	8.0	-	24.5	28.9	-
Cía. de Envases	206	260	609	2.9	2.5	4.1	12.5	7.2	12.6
Consa	-	-	7	-	-	0	-	-	0

Fuente: Misma de los cuadros anteriores.

Activos y capital y reservas por empresa* (en miles de N \$)

Matriz en:	Estados Unidos		Europa	
Año	Activos	Capital y reservas	Activos	Capital y reservas
1976	18 664	6 779	12 935	4 540
1977	30 765	9 203	16 658	6 415
1978	43 891	11 995	43 572	14 311
Aumento 1976-1978	135.2%	76.9%	236.9%	215.2%

*Promedio

Fuente: Misma de los cuadros anteriores.

EL SISTEMA BANCARIO PRIVADO Y LA POLITICA ECONOMICA EN 1955-1979

Ricardo Manzi

A. LAS TESIS*

El presente trabajo analiza las relaciones existentes entre el sistema bancario privado y la política bancaria del Estado en Uruguay durante el periodo 1955-1979.

La consideración de un lapso tan prolongado (25 años) permitirá extraer ciertas conclusiones a partir de la aprehensión teórica de las regularidades que se dan en el proceso.

La tesis principal del trabajo es que, en el periodo mencionado, el capital bancario se constituye en la fracción hegemónica dentro del capital social. Tal conclusión se extrae a partir de la constatación de que durante todo el periodo de la acción técnico-económica del Estado sobre la estructura económica, éste favoreció permanentemente los intereses y la rentabilidad de la banca privada.

Una demostración en profundidad de tal tesis exigiría efectuar el análisis de cómo la política económica general afectó los intereses de las otras fracciones de clase que constituyen la burguesía uruguaya. Los límites del presente ensayo impiden tal análisis, pero se puede señalar, en términos generales, que la burguesía ganadera, la fracción de los industriales, la de los exportadores y la de los importadores, fueron especialmente favorecidos en algunos subperiodos, para ser relativamente perjudicados en otros, por parte de las medidas del Estado en materia económica. La única fracción permanentemente apoyada fue la del capital bancario privado.

Tal afirmación no implica considerar que la clase capitalista, como un todo, está integrada por diferentes fracciones de clase perfectamente diferenciadas, que operan en su interior como grupos de intereses antagónicos. Por el contrario, existen indicadores que permiten suponer que el capital financiero, o sea, la integración del capital bancario con los grandes capitales de los ganaderos, las empresas oligopólicas industriales, exportadores e importadores, constituye el segmento hegemónico de la clase capitalista. Lo

* Tanto las tesis que se exponen como el análisis de las colocaciones bancarias, son temas de gran interés sobre los que solamente adelantamos algunas referencias en este capítulo.

que se afirma es que ese segmento hegemónico se estructura alrededor de los propietarios de los bancos.

En un país capitalista dependiente como Uruguay, y en su fase oligopólica, los bancos dejan de ser los simples intermediarios entre el proceso de ahorro-inversión, para transformarse en una pieza clave en el proceso de apropiación-utilización del excedente social. En otras palabras, es múltiple el papel del sistema bancario privado como conjunto articulado de instituciones bancarias en el proceso económico. Obviamente, éstas aparecen como intermediarias entre los grupos propietarios de excedentes económicos obtenidos en la órbita productiva y la comercial, los cuales no tienen posibilidades de reinversión en sus respectivas áreas, y los grupos que, teniendo en sus manos proyectos de inversión lucrativa, carecen del capital suficiente para llevarlos a la práctica.

Al mismo tiempo, los bancos son creadores de medios de circulación y de pagos, agentes intermediarios en el comercio de importación y de exportación, agentes del mercado cambiario, canalizadores del capital financiero ya sea en el ámbito interno o en el externo y, por lo tanto, con una influencia en la órbita productiva.

Con una visión de conjunto, los bancos participan en el área del intercambio no sólo porque son los principales agentes respecto al intercambio de una mercancía muy especial que es el dinero —tanto el nacional como la moneda extranjera—, sino que también posibilitan y, a veces, obstaculizan la circulación de mercancías. Participan también en el área de la distribución del ingreso, puesto que una parte de la plusvalía producida por la clase trabajadora es apropiada por los banqueros bajo forma de ganancia financiera, y —en la medida que deciden sobre la forma de utilización del capital financiero— mantienen con la esfera productiva una relación cada vez más estrecha.

La segunda tesis del trabajo es que la estructura bancaria está determinada, en última instancia, por la estructura productiva. La adjetivación o el carácter de la determinación “en última instancia” se maneja aquí en el sentido althusseriano del término. Ello implica: *a*) que la estructura productiva conformada por la articulación de las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción son la base de sustentación, el soporte, la condición de existencia o la raíz de la estructura bancaria; *b*) que la estructura bancaria reacciona sobre la base productiva, posibilitando su desarrollo u obstaculizándolo, y *c*) que existen contradicciones entre ambas estructuras, que se manifiestan por los diferenciales entre las tasas de rentabilidad en los dos ámbitos de la estructura económica. Cuando, por ejemplo, la actividad financiera tiene una tasa de rentabilidad marginal, o lo que sería —en términos keynesianos— una eficacia marginal del capital mayor que la del área productiva, los capitales adicionales se desvían del proceso productivo y se dedican al proceso financiero, que adquiere, así, características netamente especulativas. Más concretamente: una tasa de interés muy alta puede ser una traba insalvable respecto a la inversión productiva de la plusvalía obtenida.

Finalmente, es necesario comprender la distinción entre determinación en última instancia de la estructura productiva sobre la estructura bancaria a largo plazo, y la determinación existente en una coyuntura específica donde incluso todo el nivel económico puede estar sobredeterminado por otros niveles (fundamentalmente el político).

El caso de la economía uruguaya en el periodo, es particularmente ilustrativo para comprender que la relación entre ambas estructuras es dialéctica y no de causa a efecto, o dicho en otras palabras, que la relación de determinación es en última instancia y no mecánica.

Si se considera el periodo 1955-1964, se observa que en una economía que está estancada desde el punto de vista productivo, la red bancaria se expande estimulada por los diferenciales entre las tasas activas y pasivas de interés y la actividad especulativa. Lo anterior es posibilitado por una política económica bancaria de corte liberal. Vale decir que en un proceso de reproducción simple del aparato productivo, la actividad bancaria se reprodujo a escala ampliada. Pero dicha expansión careció, a la larga, de su base de sustentación y encontró los límites en su soporte material: el aparato productivo. La conclusión fue la crisis bancaria de 1965, con la quiebra de un buen número de bancos y con dificultades financieras para los sobrevivientes.

A su vez, el periodo 1965-1968 puede ser visualizado como un reacomodo dimensional entre ambas estructuras, que contó con el estímulo de la política promovida por las autoridades monetarias. En el periodo 1968-1972, la actividad bancaria privada vuelve a expandirse como consecuencia del aumento de la tasa de explotación, la recuperación de las exportaciones y la desaparición, a finales del periodo, del sistema parabancario, especialmente en lo que tiene relación con el subsistema extrabancario, conformado por estudios jurídicos y contables que se habían transformado en verdaderos competidores de los bancos.

Finalmente, en el periodo 1974-1979 la expansión excesivamente acelerada de la actividad bancaria también encuentra, en parte, su base de explicación en los cambios de la base productiva del país. Y aquí hacemos referencia no sólo al incremento del producto bruto interno sino también al cambio en las relaciones de producción y la diferente forma de articulación productiva del país con el exterior. En este sentido es preciso destacar el papel del aumento sustancial en la tasa de explotación vía plusvalía absoluta, por extensión de la jornada de trabajo y por reducción sistemática de los salarios reales. Tal situación determina el incremento en el volumen de excedente captado por la clase capitalista, el aumento del ahorro captado por las empresas y por los empresarios individuales, la expansión de los depósitos y la expansión del crédito para apoyar a las industrias de exportación; el aumento sustancial del grado de apertura de la economía por cambio en la estructura de la demanda y de la oferta finales (incremento del valor monetario y de los volúmenes físicos de las exportaciones por reducción del consumo interno y aumento de las necesidades de importación) obliga a un incremento en el volumen de colocaciones del sistema bancario destinado a apoyar el comercio exterior.

La tercera tesis del trabajo es que la política bancaria del Estado está determinada en última instancia por los intereses del capital bancario privado. En una formación económico-social capitalista, el Estado aparece como la estructura política dominante que constituye el principio de orden, organización, articulación y cohesión de las diversas estructuras de la formación económico-social. Su función articuladora la cumple a través de la función técnico-económica (o la política económica), de la función política propiamente dicha vinculada a la lucha de clases, y de la función ideológica.

Dentro de la política económica, la política bancaria, o sea, el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado respecto al sistema bancario, aparece como uno de sus elementos componentes. En Uruguay, las acciones del Estado crearon, durante todo el periodo, las condiciones más aptas para la circulación de los capitales monetarios movidos desde ese centro neurológico del sistema constituido por la banca privada.

La política bancaria del Estado fue liberal en el periodo 1955-1964, cuando las condiciones de reproducción simple del aparato productivo y el estancamiento en el volumen de negocios bancarios (depósitos y colocaciones) exigieron condiciones de *laissez-faire* para los bancos, a fin de que éstos lograran incrementar su tasa de rentabilidad vía actividades especulativas en moneda extranjera y en negocios inmobiliarios.

La política bancaria se tornó intervencionista durante el periodo 1965-1972, con objeto de neutralizar los efectos de la crisis de 1965 y de promover el proceso de concentración-centralización y extranjerización de los capitales bancarios, como forma de superar la crisis y de restablecer las condiciones de seguridad y de rentabilidad de la actividad.

La política vuelve a ser liberal en materia bancaria en el último periodo, cuando el peso de la fracción financiera en el aparato del Estado, directamente o a través de los tecnócratas neoliberales que son sus personeros, adquiere su máxima intensidad en la historia del Uruguay moderno. Pero como la determinación es en última instancia, resulta necesario destacar que el Estado no ha sido un simple servidor de las demandas del capital bancario privado, sino que con su política económica general y específica en el ámbito monetario —de emisión, crediticia, bancaria y cambiaria— ha consolidado aún más el carácter hegemónico de la fracción bancaria.

Cuando se analiza la estrategia implementada a partir de 1974 con la entrada en escena del equipo económico del ingeniero Vegg Villegas, se comprueba que la propia estrategia fue un elemento determinante para consolidar la alianza entre el grupo cívico-militar gobernante y el capital bancario. Dicha estrategia partía de un diagnóstico importado y, por importado, dependiente, cuyos principales lineamientos se incluyen a continuación. El país no crecía a causa de su bajo nivel de acumulación; éste, a su vez, se debió a los altos niveles de consumo, que eran —por su parte— resultado de los elevados salarios reales. Para promover el ahorro y la inversión nacional, el equipo económico recomendaba la reducción del salario real y, por ende, el aumento en la tasa de plusvalía, lo cual permitiría la reproducción ampliada del capital nacional. Pero como la inversión de origen nacional sería insuficiente, era necesario recurrir a la inversión extranjera directa y al capital de préstamo externo.

Por todas las vías antes mencionadas, la inversión neta interna se fortalecería, lo que daría como resultado un intenso proceso de crecimiento económico, condición previa necesaria para iniciar cualquier proceso de redistribución progresiva del ingreso nacional. La estrategia en lo que concierne al plano interno fue cumplida sacrosantamente. Pero la estrategia era dependiente del capital externo, y las inversiones indirectas no llegaron a la economía por razones que guardan relación con el carácter no competitivo de la rentabilidad productiva interna a escala mundial en general, y respecto a los países vecinos en particular.

En consecuencia, el modelo económico adoptado debió recurrir al capital externo de corto plazo que entró al país con el objetivo de lograr una rentabilidad de carácter especulativo. Para que este esquema funcione, se requiere que la tasa de interés interna esté por encima de la tasa de interés del mercado internacional, y para ello el Banco Central del Uruguay se vio obligado a promover el incremento de las tasas pasivas de interés y a mantener subvaluado el tipo de cambio. De esta manera, la política económica del gobierno apostó casi todas las cartas al sector financiero, yendo incluso en contra de los intereses de otras fracciones de clase que operaban en el ámbito productivo. El Estado se enredó así en su propia maraña; renunció a cumplir su papel de control sobre el capital bancario, y se hizo cada vez más dependiente de éste y de su propia política.

La cuarta tesis del trabajo guarda relación con la comprobación de que la tendencia espontánea del capitalismo a la concentración y centralización de capitales, también se da para el caso de Uruguay a nivel de su sistema bancario. En este sentido se comprueba que a partir de 1965 el sistema bancario privado se concentra en torno a los bancos más poderosos, tendencia que se agudiza en el periodo 1974-1979. De hecho, puede señalarse que la estructura financiera tiende a concentrarse alrededor del sistema bancario, que éste lo hace en torno a la banca privada (la banca pública pierde importancia en el proceso tanto como receptora de depósitos como canalizadora de fondos) y que ésta se concentra en torno a los bancos más grandes tanto por el volumen de negocios que representan como por el capital social del que disponen.

Finalmente, la última tesis está vinculada al proceso de extranjerización de la banca. Tal proceso supone: expansión de la red física de las subsidiarias de bancos extranjeros, incrementos en la participación de las mismas en el volumen de negocios de la banca privada, aumento en el volumen de negocios de los bancos nacionales más fuertemente vinculados a la banca internacional, y extranjerización de la estructura de los depósitos y de las colocaciones del sistema bancario privado por el aumento del peso de las operaciones en moneda extranjera.

Dicha extranjerización es el resultado de las condiciones externas vinculadas al elevado coeficiente de liquidez internacional, a la propia política expansiva de los bancos extranjeros en la plaza uruguaya, y a las condiciones de absoluta libertad creadas por la política económica del Estado, orientada por el objetivo último de transformar a Uruguay en un centro financiero *off-shore*. Papel importante cumplió en este sentido el manejo de dos instrumentos claves: las tasas de interés y el tipo de cambio.

Obviamente, la afluencia de capitales financieros de corto plazo y de corte especulativo se canaliza a través de la banca extranjera o de los bancos nacionales que operan como corresponsales de los bancos extranjeros.

Habría que mencionar también que la banca extranjera se diferencia de la nacional por su forma de funcionamiento o de operación. Los bancos extranjeros operan como una cartera de clientes reducida en número, pero de gran poder económico, constituida por las empresas extranjeras y las grandes empresas nacionales. Esto le proporciona mayor margen de seguridad a su operación y le permite cobrar menores intereses por los préstamos concedidos, porque el principio del riesgo creciente es menor. Por su parte,

la banca nacional tiene una cartera de clientes mucho más numerosa (lo cual no implica que sus colocaciones no estén concentradas) y de menor poder económico. La situación es, en consecuencia, totalmente la inversa. Los riesgos son mayores y, por lo tanto, los intereses activos también lo son, lo cual dialécticamente aumenta el riesgo creciente de las colocaciones.

Antes de terminar esta introducción quisiéramos hacer referencia al criterio de periodización manejado en el presente trabajo. En general, periodizar significa determinar la discontinuidad en la continuidad, recreándose la historia a nivel del pensamiento y haciéndose inteligible dicha historia como totalidad articulada, y no simplemente como sumatoria de hechos en progresión cronológica. En el caso que nos ocupa, el objeto de estudio son las relaciones entre el sistema bancario privado y la política bancaria.

Ya se ha planteado que el sistema bancario está determinado en última instancia por el modo de producción y que, a su vez, determina en última instancia a la política bancaria. Pero ésta, por su parte, es componente de la política económica que encuentra un doble nivel de determinación en la base económica de la sociedad y en la política global del Estado, como agente en el proceso de la lucha de clases.

Si tomamos en cuenta la evolución de la estructura productiva de Uruguay en el lapso que media entre 1955 y 1979, se pueden detectar dos subperiodos: uno que comienza en 1955 y que termina en 1973, caracterizado por el estancamiento o reproducción simple, y el otro que comienza en 1974, caracterizado por una tasa moderada de crecimiento económico que no debe confundirse con el desarrollo económico y social, en la medida en que va acompañado de un proceso de agudización de la dependencia con el exterior, de una regresiva distribución del ingreso, del incremento en los niveles de desempleo de la fuerza de trabajo, de la emigración y de la exclusión política y social de la mayoría de la población.

Si se toma en cuenta la evolución de la estructura bancaria privada, se detectan tres subperiodos: *a*) de expansión bancaria con estancamiento del volumen de negocios (1955-1964), *b*) de crisis (1965-1972) y *c*) de expansión bancaria con crecimiento exponencial del volumen de negocios y del nivel de rentabilidad (1973-1979).

Considerando la evolución de la estructura política del país, es posible detectar dos puntos de discontinuidad: el año 1968, que significa el desplazamiento de los políticos profesionales del elenco gobernante y su sustitución por parte de los representantes directos de la burguesía, así como una escalada antipopular, y el año 1973, que significa el fin de los restos de la antigua institucionalidad políticamente liberal, su sustitución por parte de una dictadura cívico-militar.

En cuanto a la política económica, el año 1968 también significó un corte con el pasado, puesto que se abandonan los antiguos esquemas desarrollistas para adquirir la conducción económica del Estado en carácter más puro de clase, aunque sin abandonar los principios intervencionistas. Asimismo, el año 1974 significó un nuevo corte, afianzando la hegemonía del capital bancario, la subordinación del resto de las fracciones en el modelo estratégico que se ha denominado de intervencionismo reestructurador a nivel productivo y de comercio exterior, y de neoliberalismo a nivel financiero.

El juego de las diversas instancias se conjuga, sintetizándose en la política bancaria, dando como resultado cuatro subperiodos perfectamente determinados: *a)* el subperiodo 1955-1964, de estancamiento productivo, expansión bancaria y política bancaria liberal (escasos controles); *b)* el subperiodo 1965-1968, de estancamiento productivo, crisis bancaria y política estatal en ese ámbito de neutralización de los efectos más adversos de la crisis; *c)* el subperiodo 1968-1972, de estancamiento productivo, concentración bancaria, política económica global que hace a un lado completamente los intereses de las clases populares, y política bancaria concentradora y de superación de la crisis, y luego de un interregno en el año 1973, y *d)* el subperiodo 1974-1979, de crecimiento económico, expansión bancaria con concentración y extranjerización acelerada, una estrategia global intervencionista y reestructuradora, y una estrategia bancaria neoliberal y abiertamente permisiva, que se hace cada vez más dependiente de los intereses del capital bancario.

B. EXPANSION, CRISIS Y REESTRUCTURACION DEL SISTEMA BANCARIO PRIVADO

***a)* Expansión del sistema Bancario Privado, la política liberal. Periodo 1955-1964**

En un contexto de estancamiento productivo —tanto agropecuario como industrial— y de reducción del volumen de negocios bancarios, la banca privada se expande en el periodo 1955-1964. Si bien el número de instituciones aumenta entre 1955 y 1964 en 10%, mucho más espectacular resultó el incremento del número de dependencias, que pasan de 413 en 1960 a 530 en 1964, es decir, aproximadamente 43% en 4 años (véase cuadro 1).

A pesar del descenso del volumen de negocios, se produce en el periodo un aumento de la rentabilidad bancaria, debido fundamentalmente a los siguientes mecanismos: *a)* incremento en la brecha entre las tasas activas y pasivas de interés, y *b)* incremento de las actividades en moneda extranjera por especulación comercial a nivel del comercio exterior.

En este periodo la política bancaria se puede caracterizar como liberal. El régimen de control existente funcionaba sobre la base de exigencias mínimas relacionadas con el capital, con el nivel de receptividad de depósitos y con el margen del encaje exigido.

Las únicas medidas restrictivas son las siguientes:

i) Mientras que los bancos ya instalados en diciembre de 1961 disponían de un margen operativo de redescuento hasta el 90% sobre su capital y reservas, los bancos que se instalaron a partir del 31 de diciembre de 1961 contarían con un margen operativo del 40% durante 10 meses.

ii) El Departamento de Negocios del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) reitera, a través de una serie de circulares, que la autorización del BROU a corredores y casas de cambio es revocable. Asimismo, insiste sobre la prohibición a los corredores de cambio de mantener posición en moneda extranjera, y limita a diez mil dólares la posición de las casas de cambio.

CUADRO 1

Evolución del volumen de negocios y de la red física del sistema bancario privado

Año	Volumen de negocios (en millones de pesos a precios constantes de 1961)	Bancos nacionales (número)		Bancos extranjeros (número)	
		Instituciones	Dependencias	Instituciones	Dependencias
1955	6 942	64	s/d	8	s/d
1956	7 740	64	s/d	8	s/d
1957	6 300	64	s/d	8	s/d
1958	8 303	64	s/d	9	s/d
1959	7 125	64	s/d	9	s/d
1960	6 130	66	394	9	19
1961	6 823	63	450	10	21
1962	6 458	71	515	11	24
1963	5 666	71	s/d	9	s/d
1964	5 992	70	563	8	27

s/d: Sin datos.

Fuente: Banco Central del Uruguay.

El BROU, que operaba no sólo como autoridad monetaria sino también como banco comercial al pagar menores intereses que la banca privada, pierde posición relativa en el total de depósitos en moneda nacional del sector privado. En 1955 captaba el 22.8% de esos fondos, y en 1969 operaba con 13.6%.

Por otra parte, sus colocaciones al sector privado adquieren una mayor importancia relativa, aunque de pequeña magnitud. Estas colocaciones van dirigidas predominantemente al sector productivo, lo cual permite a la banca privada canalizar fondos hacia actividades especulativas. En este sentido es preciso destacar que la alineación de la política cambiaria con la bancaria —a través de la Reforma Cambiaria y Monetaria— coadyuvó en los primeros intentos de especulación financiera entre los años 1962 y 1964, que giraron, básicamente, en torno a la financiación de la compra de moneda extranjera.

b) La crisis del sistema bancario privado y la política intervencionista. Periodo 1965-1972

1. Situación económica, crisis bancaria y política de neutralización de la crisis. Periodo 1965-primer semestre de 1968

En virtud de la existencia de un proceso inflacionario de alto ritmo, el mantenimiento y/o aumento de la rentabilidad bancaria exige el cobro de altos intereses y el sostenimiento de una elevada diferencial entre las tasas activas y pasivas, que a su vez permitan superar la desvalorización del capital de préstamo. Las actividades que pueden pagar esos intereses son aquellas a cubierto del proceso inflacionario.

En las condiciones cambiarias vigentes en el periodo, el comportamiento especulativo lleva a los bancos a operar en moneda extranjera e invertir fuera del sistema bancario en otros campos de actividad, y aun en otros espacios nacionales.

Las instituciones nacionales comienzan a desarrollar gran parte de sus actividades en la órbita del comercio exterior. Los bancos deben recurrir a líneas de crédito en el extranjero otorgadas por bancos norteamericanos y europeos. Esto los torna muy débiles. El retiro de las líneas de crédito o la exigencia respecto al pago de los préstamos recibidos puede conducir a los bancos nacionales a la quiebra o a la venta de su paquete de acciones.

Los bancos financian la realización de construcciones, lo cual elevó el margen de riesgo porque, por un lado, son operaciones de mediano plazo que se financian con recursos que se obtienen en el mercado de corto plazo y, por otro, porque el país estaba estancado y la clase media tenía dificultades para mantener su estándar de vida.

Además, expandieron su radio de acción desarrollando actividades en países vecinos pertenecientes a los más diversos ámbitos económicos.

La expansión de la conducta especulativa se hizo sobre la base del aval que prestaba el BROU. La banca privada asumía responsabilidades financieras con la garantía del Estado; por ejemplo, los bancos realizaban operaciones de *swaps* garantizadas, en cuanto al tipo de cambio vigente, por el BROU.

Asimismo, el BROU vendía dólares por cualquier concepto, incluso para posición propia de los bancos. En este periodo hubo fuga de capitales y el BROU perdió buena parte de sus reservas. La deuda externa del país alcanzó los 470 millones de dólares.

Pero la circulación especulativa de divisas tiene dos límites dados por el nivel de reservas y por la capacidad máxima de endeudamiento en moneda extranjera. El límite fue alcanzado en 1965. La banca oficial se enfrenta a su deuda externa y a la imposibilidad de hacer frente a los compromisos contraídos con los bancos del exterior. Los bancos privados, en virtud de su conducta especulativa con grandes inmovilizaciones, caen en una situación financiera difícil. Algunos pierden sus líneas de crédito o los obligan a saldar los préstamos que habían recibido; ante estas exigencias no pueden responder. Otro tanto sucede con el BROU, que era su aval. Aparentemente, es esta falta de respaldo oficial la que provoca la quiebra de un gran número de bancos privados. En esencia, fue la conducta especulativa de estos mismos bancos, aunada a una política permisiva del estado, lo que desencadenó la depresión bancaria (véase cuadro 2).

La crisis destruyó tanto a los bancos más débiles desde el punto de vista económico como a aquellos bancos que, teniendo una posición patrimonial fuerte —caso del Banco Transatlántico—, no pudieron cumplir con sus obligaciones en moneda extranjera por carecer del respaldo de la propia banca extranjera. Los que lo tuvieron, como el Banco Comercial y la Caja Obrera, capearon el temporal y a la larga salieron favorecidos.

Esta crisis modifica transitoriamente las relaciones entre el BROU y el sector privado. En 1965 y 1966, el BROU aumenta depósitos pero no incrementa sus colocaciones en términos relativos. En 1967 la situación se invierte.

CUADRO 2

Red física del sistema bancario, periodo 1965-1967

Año	Bancos oficiales		Bancos privados nacionales		Bancos extranjeros	
	Instituciones	Dependencias	Instituciones	Dependencias	Instituciones	Dependencias
1965	2	86	65	521	7	26
1966	2	87	60	416	7	23
1967	2	87	52	398	7	23

Fuente: Banco Central del Uruguay.

Ante la magnitud de la problemática, la política bancaria deja de ser liberal y se torna intervencionista, tratando de neutralizar los aspectos más graves de la crisis a través de: a) un conjunto de resoluciones que aumentan la competencia de la autoridad monetaria; b) medidas tendientes a incrementar la seguridad del sistema bancario, que se había visto muy deteriorada; c) medidas tendientes a recuperar la rentabilidad del mismo.

Dentro del primer conjunto de resoluciones se establecen:

i) Mecanismos de control tales como fijación de nuevos encajes mínimos, límites más bajos a la receptividad de los depósitos y de crecimiento de las colocaciones, límites a las tasas de interés, imposiciones de sanciones y multas.

ii) La instauración del presupuesto monetario como instrumento de política monetaria y bancaria.

iii) Normas generales sobre el destino de los créditos.

iv) La prohibición a las sociedades financieras de realizar operaciones de índole bancaria.

v) La exigencia a las casas de cambio de prestar información sobre posiciones de divisas, así como los ingresos y egresos de éstas.

vi) La exigencia a los bancos privados de presentar información mensual de fuentes y uso de fondos, depósitos por tipo y colocaciones por actividad.

vii) La limitación al funcionamiento de las casas y corredores de cambio.

viii) La creación del Banco Central del Uruguay.

Dentro de las medidas tendientes a incrementar la seguridad del sistema se destacan:

i) Garantizar toda clase de depósitos en moneda nacional hasta un máximo de \$ 50 000, creándose para ello un fondo de garantía.

ii) Apoyar con asistencia estatal a los bancos en peligro, hasta el monto de su capital y reservas.

iii) Aumentar el capital mínimo exigido a las instituciones bancarias, diferenciando según sus características y ubicación.

iv) Limitar las operaciones de fianzas, avales y garantías, en función del capital de las instituciones.

Finalmente, las medidas más importantes que buscan la recuperación de la rentabilidad son:

i) Permitir la integración de parte del encaje sobre depósitos en moneda extranjera con letras y títulos en moneda extranjera.

ii) Aumentar el margen de interés en las operaciones de redescuento.

iii) Pagar intereses sobre el encaje mantenido en el BROU.

Sin embargo, es preciso decir que la gran fuente de las ganancias fueron las devaluaciones de la moneda nacional.

Cuando se evalúa la política en términos de su naturaleza, se constata que el control estatal fue más declarativo que efectivo. Los bancos eluden parte de ese control a través del desarrollo de un mercado parabancario, que en 1967 absorbía el 20% de la actividad financiera del país.

Un indicador que devela el carácter y la naturaleza de la política es la entrada, como autoridades monetarias, de representantes directos de la banca privada en el directorio del BCU.

2. Concentración, extranjerización y política de superación de la crisis. Segundo semestre de 1968-1972

Situación económica

La situación económica del país se caracteriza por combinar ciertos rasgos estructurales persistentes, tales como el estancamiento productivo y el endeudamiento externo, con uno nuevo constituido por la estabilización relativa del nivel de precios.

La instrumentación explicitada (congelación de precios y salarios, restricción del crédito y equilibrio presupuestal de gestión) se combinó con otra no explicitada tendiente a crear oportunidades de rentabilidad no especulativa para la industria, los ganaderos y los banqueros.

Se buscó estabilizar el tipo de cambio como forma de provocar una menor demanda de moneda extranjera, evitando, además, la fuga de capitales y la especulación con bie-

nes de importación y de exportación. Con esta instrumentación, las reservas internacionales tuvieron una leve mejoría y la deuda externa se redujo, pero a fines de 1970 ambos procesos revirtieron su tendencia.

El sistema bancario

La red física del sistema bancario continúa su tendencia descendiente tanto a nivel de instituciones como de dependencias (cuadro 3). Los bancos extranjeros adquieren un mayor peso relativo en la red física.

El volumen de negocios invierte la tendencia que representaba en los años anteriores. En 1972 llega a un nivel superior, en un 47%, al que tenía a comienzos del periodo (cuadro 3).

Este aumento en el volumen de negocios, combinado con la reducción del número de instituciones, genera un incremento muy importante del nivel de actividad promedio de la banca privada, que necesariamente se refleja en una reducción del costo del servicio bancario y en un incremento de utilidades. En esta situación se produce un aflojamiento de la situación crítica y se hace menos imperiosa la necesidad de vincularse, directa o indirectamente, a actividades especulativas como forma de mantener los niveles de rentabilidad.

Los vínculos de la banca estatal comercial (BROU) con el sector privado aumentan ligeramente por influjo de una mayor recepción de depósitos en moneda nacional, acercándose a la importancia relativa que había alcanzado en años anteriores (cuadro 4). En cambio, su participación en las colocaciones hacia el sector privado permanece estable, revirtiéndose, por lo tanto, la situación del periodo anterior.

Entre los elementos que explican el incremento de los depósitos del sector privado en el BROU, podemos citar la huelga que paralizó a la banca privada durante un largo periodo en 1969, los mayores intereses pagados y la apertura de líneas de crédito por magnitudes proporcionales al giro en cuenta corriente.

Esta modificación de las relaciones entre el BROU y el sector privado contribuye a la contracción de las actividades especulativas de la banca privada, en tanto que impide que fluya hacia ésta una masa mayor de depósitos, y al mismo tiempo le encarga el financiamiento de una mayor parte del total del crédito.

Otro aspecto importante del proceso financiero es la continuación de la tendencia a la concentración institucional, que se acelera en los años 1968 y 1969. Dicha concentración, entendida como la disminución del número de sus instituciones por su integración, adopta dos formas: la absorción (compra de un banco por otro) y la fusión (unión de bancos para constituir uno nuevo). Es notorio el predominio de las absorciones, que ocurren en más del 80% de los casos (cuadro 5).

La concentración institucional se refleja en la concentración del volumen de negocios, definida como el aumento de la importancia relativa de los bancos de mayor nivel en el total. Los tres bancos más importantes representaban en 1978 el 37.8% del total, y al final del periodo representan el 42.3%.

CUADRO 3

Red física del sistema bancario y volumen de negocios en el periodo 1968-1972

Año ¹	<i>Bancos oficiales</i>		<i>Bancos privados</i>		<i>Bancos privados nacionales</i>		<i>Bancos privados extranjeros</i>		<i>Volumen de negocios</i> ²
	<i>Instituciones</i>	<i>Dependencias</i>	<i>Instituciones</i>	<i>Dependencias</i>	<i>Instituciones</i>	<i>Dependencias</i>	<i>Instituciones</i>	<i>Dependencias</i>	
1968	2	87	45	423	38	394	7	29	2 403
1969	2	87	35	420	28	391	7	29	2 869
1970	2	87	32	345	22	266	8	34	3 366
1971	2	87	30	331	18	213	8	34	3 598
6/1972	2	87	30	328	18	211	8	33	3 544

¹ Datos al 31 de diciembre de cada año.

² Millones de pesos, pesos constantes de 1961.

Fuente: Banco Central del Uruguay.

CUADRO 4

Participación del Banco de la República en los depósitos y colocaciones del sector privado en 1968-1972

<i>Año</i>	<i>Importancia relativa en el total de depósitos en moneda nacional del sector privado (porcentaje)</i>	<i>Importancia relativa en el total de colocaciones en moneda nacional del sector privado (porcentaje)</i>
1968	10.5	27.3
1969	11.3	22.2
1970	13.4	26.6
1971	15.5	26.7
6/1972	16.5	26.8

Fuente: Banco Central del Uruguay.

Como resultado de este proceso, el mercado bancario puede caracterizarse como de competencia monopólica con tendencia al oligopolio.

Otro aspecto relevante a destacar es el aumento de la importancia relativa de los bancos extranjeros. A lo ya visto en materia de red física se agrega el avance en los negocios bancarios, que de representar el 17.5% del total a principios del periodo, llega a 21.3% al final del mismo. Es necesario hacer notar que, por falta de información oficial o extraoficial, consideramos como bancos extranjeros a las sucursales de casas matrices que operan en el exterior.

Párrafo aparte merece la exposición y crisis del mercado parabancario y, dentro de éste, del extrabancario, en la medida que el cobancario —financieras propiedad de los bancos— no sufrió las mismas consecuencias que el primero citado.

Crisis e Intervenciones

Pero la crisis fue totalmente superada en 1972. Durante 1970 y 1971 se presentaron nuevas manifestaciones, lo cual obligó al estado a llevar a cabo un proceso de intervención de bancos privados y a proporcionarles ayuda financiera en forma extraordinaria.

Una de las causas mencionadas como desencadenantes del proceso de intervenciones, se relaciona con la existencia, en todos los bancos intervenidos, de una cartera de colocaciones sumamente concentrada, la cual ligaba el destino de los mismos al éxito de las empresas beneficiadas. En la medida que tales empresas atravesaban por dificultades, éstas se transmitían a los bancos prestamistas. La concentración de las colocaciones, por demás riesgosa, obligó al Banco Central a emplazar, en febrero de 1971, a que ajustaran su cartera en tal forma que cada persona física o jurídica no recibiera créditos por un monto superior al 20% del capital y reservas ajustadas de la institución.

CUADRO 5
Formas de concentración bancaria

<i>Año</i>	<i>Número de bancos integrados</i>	<i>Formas</i>	
		<i>Fusión</i>	<i>Absorción</i>
1964	3	3	—
1965	1	—	1
1966	6	2	4
1967	9	—	9
1968	13	—	13
1969	10	4	6
1970	4	—	4
1971	1	—	1
1972	1	—	1
<i>Total</i>	48	9	39

Fuente: Asociación de Bancos del Uruguay.

Todos los bancos intervenidos presentaban en su volumen operativo un alto peso de las actividades en moneda extranjera (negocios de exportación e importación, prefinanciamientos, preanticipos, etc.). Este peso era particularmente importante en materia de colocaciones, donde, dentro del total de las mismas, casi todos los bancos intervenidos tenían alrededor del 50% en moneda extranjera (algunos, como el Banco Mercantil y el Aldave y Martínez, superaban ese porcentaje).

Los acontecimientos que desembocaron en la intervención del Banco Mercantil dejaron al descubierto la ineficiencia del Banco Central en su función de contralor de la actividad bancaria privada. En efecto, numerosas disposiciones no fueron cumplidas, y entre ellas cabe destacar a las siguientes: *a)* incumplimiento del BCU de las normas sobre inspecciones anuales obligatorias; *b)* violación de la norma que impide que los organismos oficiales realicen depósitos en la banca privada; *c)* la existencia de numerosas financieras que estaban prohibidas por la ley 13 330 del 30 de abril de 1965.

En otro plano, es importante precisar que el total de la asistencia financiera iguala casi al patrimonial (capital más reservas) de todo el sistema bancario privado nacional.

Las causas de esa asistencia financiera tan voluminosa, imposible de cancelar a corto plazo y de muy dudosa cancelación a mediano y largo plazo, hay que buscarlas en el deseo del gobierno de evitar, por esa vía, las repercusiones negativas que para todo el sistema bancario hubiera tenido, sin duda, la caída de las empresas. De esta forma, se apuntala el objetivo de la política en cuanto a la superación de la crisis, buscando la seguridad y rentabilidad del sistema privado.

En el proceso de fusiones y absorciones que vivió la banca privada también participaron en porcentajes importantes los bancos intervenidos, los cuales tuvieron el 33% de

las mismas en el periodo comprendido entre julio de 1968 y julio de 1970. En este caso particular, el objetivo de la concentración no condujo al incremento de la seguridad ni de la rentabilidad, objetivos que caracterizan a la política en el periodo considerado.

La política de superación de la crisis

Respecto al conjunto de objetivos de la política económica bancaria en el periodo, el que aparece como permanentemente explicitado por las autoridades del Banco Central es el de la concentración. Este objetivo ya se había planteado desde 1965 en la prohibición de instalación de nuevos bancos, excepto los que resultaran de fusiones o compras de los existentes. Con la creación del Banco Central, se exonera de cualquier clase de tributación por un término de tres años a toda forma de transferencia de bancos.

También se estimula la concentración mediante el establecimiento de posibilidades de asistencia financiera especial destinada a tal fin.

Pero es a partir del segundo semestre del año 1968 cuando se desarrolla la instrumentación del objetivo de concentración, mediante un conjunto de medidas que cubren un área cada vez más amplia y que implican el manejo de una gama creciente de instrumentos.

En lo que se refiere a la concentración, las principales medidas adoptadas fueron:

i) Aumento de la capacidad operativa de las instituciones que se fusionen o que absorban a otras, mediante: mejores niveles autorizados de colocaciones y depósitos, la incorporación de documentos a menos de 180 días en el encaje en mayor proporción que el resto de la banca, y la consideración de las pérdidas que pudieran tener como activos nominales amortizables en cinco años, mientras que para el resto de la banca implican una reducción del patrimonio y, en consecuencia, de la capacidad operativa que —de acuerdo con las disposiciones vigentes— es proporcional al patrimonio.

ii) Aumento del capital mínimo exigido a las instituciones.

Probablemente otras medidas adoptadas tienden a aumentar el ámbito de competencia de la banca privada mediante la eliminación de otros agentes del sistema financiero, los cuales desarrollan actividades parabancarias y cambiarias. Con medidas restrictivas de las actividades de los segundos, se amplía indirectamente la actividad de la banca, sin que este efecto se constituya en objetivo explícito.

Las medidas adoptadas contra el sistema parabancario implican, en general, un cambio importante con relación a la tradición en la materia, ya que se abandona el plano de las sanciones y prohibiciones por un reconocimiento expreso de su ineficiencia para operar directamente sobre las condiciones financieras, buscando beneficiar a los deudores y, por esta vía, lograr su apoyo.

Las restricciones a las actividades de los cambios se formalizaron en las siguientes medidas:

i) Limitación de la autorización para operar con moneda extranjera exclusivamente para turismo, mientras que a los bancos se les permitía una gama amplia de operaciones.

ii) Suspensión de la autorización para operar con moneda extranjera.

Con estas dos resoluciones el sistema bancario pasa a monopolizar las compras y ventas de moneda extranjera por cualquier concepto.

La política de concentración se considera, en la fundamentación del gobierno, un medio para disminuir el costo del dinero, lo cual, a su vez, permite mejorar la rentabilidad bancaria si no se transfiere la totalidad de este menor costo a los intereses cobrados por los préstamos, y aumentar la seguridad en tanto se constituye un reducido número de instituciones de solvencia financiera que, con un mayor margen de volumen de negocios resultante del menor grado de competencia y de beneficios porcentuales, podría tener poco interés en operaciones de alto riesgo.

Sin embargo, estas consideraciones no fueron suficientes, y los objetivos de rentabilidad y de seguridad perseguidos por la política en el periodo anterior requirieron, en éste, de medidas especiales y complementarias.

El objetivo de mejorar la rentabilidad se buscó con las siguientes medidas:

i) El amplio apoyo a la patronal bancaria para negar los aumentos de salarios solicitados por los empleados en el año 1969.

ii) Sucesivas elevaciones de los topes de cartera, entre los cuales se destacó la exclusión del financiamiento de exportaciones en moneda extranjera, para finalmente eliminar los topes.

iii) Autorizar el pago de mejores intereses para depósitos a plazo.

iv) Aumento del margen a favor de las bancas intervinientes en operaciones de descuentos.

Además, como ya quedó consignado, el mantenimiento de la estabilidad y la seguridad del sistema bancario privado requirió de medidas profundas, como fueron las sucesivas intervenciones de bancos y el respaldo estatal a los depósitos por el 100% de su monto.

Cuando se analiza la naturaleza de la política, se observa que el proceso de concentración en el ámbito financiero tuvo como objetivos la concentración del sistema financiero en torno al sistema bancario, la de éste en torno a la banca privada, la cual, a su vez, se concentra en torno a los bancos grandes y a los bancos extranjeros.

Respecto a la concentración de la banca privada alrededor de los bancos extranjeros, si bien no se adoptaron medidas específicas en ese sentido, los bancos extranjeros tanto a través de sus filiales como por intermedio de créditos de corresponsales a bancos nacionales, incrementan su importancia relativa.

La secuencia de las medidas adoptadas también contribuye a ilustrar todo el proceso. Se comienza por estimular la concentración dentro del sistema bancario privado en torno a los bancos grandes y extranjeros; son éstos, por lo tanto, los que captan el incremento del nivel de actividad resultante de la concentración de las actividades extrabancarias y de las casas de cambio, así como las medidas directas de aumento de la rentabilidad (interés cobrado, margen de redescuento, aumento y posterior eliminación de los topes, etcétera).

C. SISTEMA BANCARIO Y POLITICA BANCARIA EN EL PERIODO 1973-1979

a) La actividad bancaria

Teniendo en cuenta que dentro del sistema financiero el sistema bancario constituye su segmento predominante, se puede visualizar la expansión de la actividad bancaria en el periodo a través del crecimiento de la participación del sector financiero en el producto bruto interno (cuadro 6).

El cuadro 6 muestra que la participación de la actividad financiera dentro del PBI a precios de mercado pasa de 3.4% en 1973 a 5.0% en 1978. Si consideramos que el producto bruto interno ha crecido en el periodo, el aumento del coeficiente indica una acelerada expansión de las actividades de intermediación financiera.

Un segundo elemento a tomar en cuenta es la relación entre los principales activos financieros del sector privado y el producto que mide la capacidad del sistema financiero de retener y canalizar excedentes (cuadro 6). Se toma a los principales activos financieros del sector privado —suma de los medios de pago, los depósitos a plazo en moneda nacional, los depósitos en moneda extranjera, las letras y los bonos— como un indicador de la magnitud del ahorro de las empresas y de las familias, así como de su canalización, porque no disponemos de información sobre dicha variable. De cualquier forma, la relación entre las columnas 4 y 2 del cuadro 6 muestra también un incremento significativo, ya que en los últimos 6 años tal coeficiente sufrió un aumento de 50%.

1. La estructura bancaria

Consideraremos la estructura o composición interna del sistema bancario desde dos puntos de vista: el primero, con relación a las corrientes financieras medidas por el volumen de negocios; el segundo, con un enfoque institucional de acuerdo con la propiedad del capital —entre público y privado—, tratando de extraer posteriormente algunas conclusiones acerca del proceso de concentración. Asimismo, carecemos de información precisa sobre el proceso de extranjerización, aunque en la parte de conclusiones manejaremos algunos indicadores para tratar de caracterizar dicho proceso.

La estructura de la actividad

En el transcurso de la década de los setenta se produce un cambio significativo en la importancia de la banca pública y de la banca privada.

CUADRO 6

Importancia relativa de las actividades financieras
(valores absolutos en millones de N\$ corrientes)

<i>Año *</i>	<i>1</i> <i>Bancos y otras</i> <i>instituciones</i> <i>financieras</i>	<i>2</i> <i>PBI</i> <i>a precios</i> <i>de mercado</i>	<i>3</i> <i>1 : 2</i> <i>(%)</i>	<i>4</i> <i>Activos</i> <i>financieros del</i> <i>sector privado</i>	<i>5</i> <i>4 : 2</i> <i>(%)</i>
1970	20.8	612.2	3.4	s. i.	
1971	22.4	735.7	3.0	s. i.	
1972	49.8	1 237.8	4.0	377.2	30.5
1973	87.4	2 576.1	3.4	629.1	24.4
1974	145.9	4 604.4	3.2	1 334.6	29.0
1975	328.3	8 368.8	3.9	2 480.3	29.6
1976	562.3	13 003.0	4.2	4 957.8	38.1
1977	913.0	19 922.0	4.6	8 006.8	40.2
1978	1 509.5	30 314.5	5.0	13 858.0	45.7

* A diciembre de cada año.

Fuente: Banco Central del Uruguay.

CUADRO 7

Volumen de negocios del sistema bancario comercial
(en millones de N\$ de 1970)

<i>Año *</i>	<i>Banca pública</i>	<i>Banca privada</i>	<i>Total</i>
1970	113.1	100.0	213.1
1971	146.2	94.2	240.4
1972	118.9	83.6	202.5
1973	123.6	89.8	213.4
1974	118.0	74.7	192.7
1975	131.4	95.1	226.5
1976	153.1	131.8	284.9
1977	158.4	177.2	335.6
1978	167.7	247.1	414.8
1979	157.0	350.9	507.9

* A diciembre de cada año.

Fuente: Banco Central del Uruguay.

Como puede apreciarse en el cuadro 7, en los cinco primeros años de la década de los setenta la Banca Pública Comercial representa aproximadamente el 60% del volumen de negocios. En los últimos cuatro años, la expansión de la banca privada altera sustancialmente su participación relativa, representando más del 50% del nivel de actividad y llegando en 1979 a absorber el 69% del volumen de negocios.

Este proceso es el resultado de los distintos ritmos de expansión.

El conjunto de las actividades del sistema bancario comercial (excluyendo al Banco Hipotecario del Uruguay) tiene una situación de relativo estancamiento en la primera mitad de la década, con algunas fluctuaciones. A partir de 1975 se inicia un rápido y persistente crecimiento del que participan tanto la banca pública como la privada, pero a distinto ritmo. En los últimos cinco años las actividades de la banca pública crecen al 5.9% anual, mientras que las de la banca privada lo hacen al 36.3% acumulativo anual en términos reales.

La estructura institucional

La reducción del número de instituciones bancarias, que había sido sumamente intensa en la década de los cincuenta debido a las quiebras (trece bancos entre 1965-1967), absorciones y fusiones, termina en 1974 con la última absorción y la liquidación de 5 bancos que habían sido intervenidos por el Estado en los años 1970 y 1971, que a esa fecha representaban el 20% del volumen de operaciones de la banca privada.

Como resultado de este proceso, en el año 1979 operan 21 bancos privados y se mantiene la prohibición de instalación de nuevas instituciones —salvo por adquisición de las ya existentes— que data de 1965.

El mercado bancario se puede tipificar como de competencia monopolista con tendencia al oligopolio, lo cual afecta significativamente no tanto el nivel de las tasas de interés sino la brecha que media entre las tasas activas y las pasivas. Los efectos económicos y financieros de este alto grado de concentración de la banca privada podrían ser atenuados por dos vías: en las operaciones de depósitos y colocaciones por la acción del Banco de la República Oriental del Uruguay, y en las operaciones cambiarias por la acción del BCU. Sin embargo, la pérdida de importancia del BROU en el mercado de capitales de corto plazo limita mucho el cumplimiento de la primera función. La estrategia que emana del BCU como representante estatal de los intereses del capital financiero privado, también limita su eficiencia en el cumplimiento de la segunda.

La acción de otras instituciones privadas de menor importancia —casas bancarias y casas de cambio— es marginal. Las casas bancarias pueden realizar operaciones bancarias en general con restricciones en la recepción de depósitos del público. En esta actividad están autorizadas a recibir depósitos de otras instituciones bancarias y depósitos en moneda extranjera de no residentes. En 1974 existía una única casa bancaria en el país. Sin embargo, en el periodo 1977-1979 se crearon 21 casas bancarias vinculadas en buena medida a capitales extranjeros. En teoría, las casas bancarias podrían incidir aumentando la oferta de fondos de origen externo y, por esa vía, deprimir la tasa de interés. Pero tanto sus vinculaciones con los bancos como su reducida dimensión limitan esta posibilidad.

De la misma forma, las operaciones de las casas de cambio en el mercado de cambios son marginales, por lo que quedan subordinadas a las cotizaciones de la divisa que arroja el mercado interbancario.

2. *La captación de fondos*

En la primera mitad de la década, los depósitos en los bancos comerciales se contraen más agudamente en la banca privada que en la pública. El Banco Hipotecario del Uruguay, en cambio, presenta una tendencia expansiva. En el mismo periodo, los fondos provenientes del sector público se contraen más que los provenientes del sector privado (cuadro 8).

En los cinco años siguientes la tendencia se invierte y aumentan los depósitos en todas las instituciones y de todo origen. El mayor aumento de ritmo corresponde a la banca privada, cuyos depósitos aumentan a una tasa media acumulativa anual de 37.1%.

En los últimos años del periodo, la banca privada capta el 60% de los depósitos, el BROU el 25% y BHU el 15%. El BROU pierde importancia relativa en la década, mientras que el BHU aumenta su participación. El mayor incremento de la importancia relativa corresponde, sin embargo, a la banca privada, que al comienzo del periodo captaba tan solo el 45% de los depósitos.

Con relación al sector de origen de los depósitos, también se destaca el importante aumento del sector privado, que pasa del 68% al 85% del total de depósitos bancarios.

De este porcentaje, el 60% se dirige a la banca privada y el resto a los bancos del Estado. Los depósitos del sector privado en la banca privada son los que presentan la mayor tasa de crecimiento en los últimos cinco años, con un 37.2% acumulativo anual (cuadro 9).

La estructura de los depósitos por moneda e instrumento, muestra el acelerado incremento de la moneda extranjera, que pasa de 13% a 43% del total, seguido por un aumento a mucho menor ritmo de los depósitos a plazo; como consecuencia de lo anterior se contraen los depósitos a la vista (cuadro 10).

Entre 1975 y 1979, los depósitos en moneda extranjera crecen a una tasa media acumulativa anual de 77.3%, de forma relativamente similar en la banca pública y en la banca privada. En el mismo periodo, los depósitos a plazo en moneda nacional crecen al 25.2%, acelerándose en los últimos dos años.

Por origen sectorial e instrumento se destaca, en primer lugar, el aumento de los depósitos en moneda extranjera del sector privado y, en segundo lugar, los depósitos a plazo del mismo sector (cuadro 11). En el último quinquenio los primeros crecen al 78.8%, y los segundos al 25.5%.

Como resumen, se puede plantear que el motor de la expansión de la actividad financiera radica en los depósitos en moneda extranjera y a plazo, del sector privado en la banca privada. La tendencia expansiva se ubica a partir de 1974 y es persistente hasta fines de 1979.

En cuanto a la relación entre fondos de terceros (depósitos) y fondos propios (patrimonio), los bancos privados se acercan a los límites de receptividad máxima legales,

CUADRO 8

Captación de fondos del sistema bancario, bancos comerciales y Banco Hipotecario del Uruguay 1970-1979 (en millones de nuevos pesos corrientes)

<i>Año*</i>	<i>Banca pública</i>			<i>Banca privada</i>			<i>BHU¹</i>			<i>T o t a l</i>		
	<i>Sector público</i>	<i>Sector privado</i>	<i>Total</i>	<i>Sector público</i>	<i>Sector privado</i>	<i>Total</i>	<i>Sector público</i>	<i>Sector privado</i>	<i>Total</i>	<i>Sector público</i>	<i>Sector privado</i>	<i>Total</i>
1970	27.3	10.8	38.1	0.6	48.9	49.5	2.0	4.0	6.0	29.9	63.7	93.6
1971	41.6	23.3	64.9	0.5	69.0	69.5	3.5	16.0	19.5	45.6	108.3	153.9
1972	61.4	38.3	99.7	0.8	125.9	126.7	2.5	28.8	31.3	64.7	193.0	257.7
1973	130.0	79.7	209.7	1.8	224.4	226.2	6.1	55.1	61.2	137.9	359.2	497.1
1974	232.5	139.4	371.9	3.0	402.8	405.8	7.6	112.7	120.3	243.1	654.9	898.0
1975	433.5	277.7	711.2	8.5	849.0	857.5	12.0	201.7	213.7	454.0	1 328.4	1 782.4
1976	664.8	586.1	1 250.9	12.4	1 909.8	1 922.2	19.1	394.3	413.4	807.3	2 890.2	3 586.5
1977	1 115.3	909.4	2 024.7	27.3	3 775.1	3 802.4	75.8	883.5	939.3	1 218.4	5 548.0	6 766.4
1978	1 680.1	1 482.8	3 162.9	47.1	7 267.9	7 315.0	53.5	1 576.8	1 630.3	1 780.7	10 327.5	12 108.2

* A diciembre de cada año.

¹ Incluye Títulos y Bonos.

Fuente: Banco Central del Uruguay.

CUADRO 9

Depósitos por institución y sector de origen. Tasas de crecimiento

Periodo	Por institución			BHU	Total sistema bancario	Por origen	
	Banca pública	Banca privada	Bancos comerciales			Sector público	Sector privado
1970-1974	- 0.7	- 6.5	- 3.8	19.9	- 1.7	- 5.2	- 0.2
1974-1979	11.2	37.1	26.9	26.0*	27.9*	9.2*	33.3*

* 1974-1978

CUADRO 10

Captación de fondos del sistema bancario, por instrumento
(en porcentaje sobre el total de cada año)

Año*	Moneda nacional			Títulos y Bonos	Moneda extranjera	Total
	Vista	Plazo	Total			
1970	50.6	33.9	84.5	2.8	12.7	100
1971	50.6	37.3	87.9	3.4	8.6	100
1972	48.8	35.9	84.7	1.0	14.2	100
1973	50.5	36.0	86.5	3.0	10.6	100
1974	50.0	31.1	81.1	5.3	13.6	100
1975	39.2	32.5	71.7	3.5	24.8	100
1976	31.0	30.1	61.1	4.6	34.2	100
1977	22.1	27.5	49.8	7.4	42.8	100
1978	19.6	28.3	47.9	8.9	43.2	100

*A diciembre de cada año.

Fuente: Boletín Estadístico del Banco Central del Uruguay.

que son iguales a 20 veces el capital más las reservas. Concretamente, la relación entre pasivo exigible y patrimonio, de acuerdo con la última información disponible a diciembre de 1978, es de 18.5.

En cuanto a la relación entre fondos depositados por residentes y pasivos con no residentes, se puede constatar, a través del cuadro 12, que estos últimos pierden importancia en el total de fondos recibidos por la banca, especialmente por la caída de los pasivos de la banca pública. Los pasivos de la banca privada con no residentes, a precios corrientes, se duplican año tras año, entre 1973 y 1978; sin embargo, crecen al mismo

CUADRO 11

Captación de fondos del sistema bancario comercial 1970-1979
(en porcentajes sobre el total de cada año)

Año	Sector público			Sector privado				
	Moneda nacional	Moneda extranjera	Total	Moneda nacional			Moneda extranjera	Total
				Vista	Plazo	Total		
1970	27.4	4.3	31.8	24.0	35.0	59.0	9.2	68.2
1971	28.1	3.2	31.3	26.6	35.3	62.0	6.7	68.7
1972	24.1	3.4	27.5	29.9	29.8	59.7	12.8	72.5
1973	27.4	2.8	30.2	29.7	31.1	60.8	9.0	69.8
1974	27.8	2.5	30.3	28.8	27.8	56.6	13.1	69.7
1975	21.2	6.9	28.2	22.4	28.2	50.6	21.2	71.8
1976	17.2	4.1	21.3	17.1	27.0	44.0	34.6	78.7
1977	13.2	6.4	19.6	12.8	21.1	33.9	46.5	80.4
1978	10.0	6.5	16.5	12.0	26.0	40.0	43.5	83.5
1979	9.5	5.3	14.8	13.1	34.2	47.3	37.9	85.2

Fuente: Boletín Estadístico del Banco Central del Uruguay.

ritmo que los pasivos con residentes y, mientras que en 1973 representaban el 16% del total de pasivos de la banca privada, en 1978 los pasivos con no residentes representaban el 17%.

3. Los usos de fondos

En una rápida visión de las principales tendencias de las colocaciones bancarias, se constata su rápida expansión en el periodo 1974-1979, principalmente del crédito en moneda extranjera originario de la banca privada y dirigido al sector privado (cuadro 13).

En dicho periodo, el crédito total crece a 15.4%. Mientras que en la banca pública la expansión es muy modesta, en la banca privada es acelerada. El crédito al sector público continúa la tendencia contractiva iniciada al comienzo de la década, mientras que el crédito al sector privado —que en la primera parte de la década era moderadamente contractivo— se expande en el último quinquenio a 23.8% anual. Las colocaciones en moneda nacional mantienen un ritmo de expansión modesto en todo el periodo, en tanto que las colocaciones en moneda extranjera, que se habían contraído entre 1970 y 1974, inician luego una expansión a un ritmo sorprendente de 59.1% anual.

Considerando el origen institucional del crédito, se observa que la banca pública pierde participación en beneficio de la banca privada. Incluso el BHU, que alcanza sus máximos entre 1972 y 1976, pierde luego importancia (cuadro 14).

CUADRO 12

Captación de fondos por el sistema bancario comercial, por origen de los fondos e instituciones de 1970-1978 (en millones de nuevos pesos corrientes)

Año*	Banca pública		Banca privada		Total		Total	
	Residentes	No residentes	Residentes	No residentes	Residentes	No residentes	Residentes	No residentes
1970	38.1	40.4	78.5	49.5	24.7	74.2	87.6	65.1
1971	64.9	86.2	151.1	69.5	24.5	94.0	134.4	110.6
1972	99.7	214.7	314.4	126.5	51.0	177.5	226.4	265.7
1973	209.7	179.4	389.1	226.2	43.9	270.1	435.9	223.3
1974	371.9	633.1	1 005.0	405.8	105.3	511.1	777.7	738.4
1975	711.2	948.4	1 660.6	857.5	217.0	1 074.5	1 568.7	1 166.4
1976	1 250.9	1 310.6	2 561.7	1 922.2	294.4	2 216.6	3 173.1	1 605.2
1977	2 024.7	1 810.7	3 835.4	3 802.4	831.2	4 633.6	5 827.1	2 638.9
1978	3 162.9	1 151.0	4 313.9	7 315.0	1 510.7	8 825.7	10 477.9	2 661.7
								13 139.6

Los pasivos con no residentes se convierten en moneda nacional con el tipo de cambio financiero vendedor promedio del mes de diciembre de cada año.

* A diciembre de cada año.

Fuente: Estimaciones propias con información del Banco Central del Uruguay.

CUADRO 13

**Colocaciones del sistema bancario comercial.
Tasas medias acumulativas anuales de crecimiento**

<i>Periodo</i>	<i>Total</i>	<i>Por institución</i>		<i>Por sector</i>		<i>Por moneda</i>	
		<i>Banca pública</i>	<i>Banca privada</i>	<i>Sector público</i>	<i>Sector privado</i>	<i>Moneda nacional</i>	<i>Moneda extranjera</i>
1970-1974	- 1.6	1.9	- 7.6	- 3.2	- 0.7	2.6	- 18.8
1974-1979	15.4	3.0	35.4	- 3.4	23.8	2.9	59.1

Fuente: Banco Central del Uruguay.

La banca pública, que al comienzo del periodo dirige sus colocaciones principalmente al sector público, al promediar el mismo coloca predominantemente en el sector privado. Las colocaciones de la banca privada al sector público son insignificantes durante todo el periodo. La actividad del BHU, de importancia indudablemente menor, se dirige predominantemente al sector privado. Como resultado, las colocaciones dirigidas al sector privado tienen una significación alta y creciente. Dicho sector recibe algo más del 60% del crédito al comienzo de la década, y un poco más del 80% sobre el final.

A lo largo del periodo hay un persistente aumento de la importancia relativa de las colocaciones en moneda extranjera (cuadro 15). Fluctúan en los primeros años e inician un proceso continuado de aumento de su importancia relativa, hasta alcanzar en 1979 el 43.3% del total de los créditos concedidos por el sistema bancario comercial (sin incluir al BHU). Desde 1977, para la banca privada las colocaciones en moneda extranjera son más importantes que las colocaciones en moneda nacional.

b) La política bancaria neoliberal en el periodo 1974-1979

A efectos de lograr una mejor captación de la política bancaria, la enmarcaremos dentro de la política financiera en general.

Sin lugar a dudas, el sector financiero fue el que acusó más rápidas e inmediatas modificaciones, derivadas del proceso de reformas económicas iniciadas a partir de julio de 1974.

La estrategia diseñada por el ministro de Economía y Finanzas, ingeniero Vech Villegas, tuvo como objetivo declarado fundamental, el libre funcionamiento de los mercados; no obstante, este objetivo declarado, que no pasó de eso para algunos sectores de la economía, se transformó en objetivo fundamental para el sector financiero. En este ámbito se trató de ampliar las oportunidades de hecho de sus agentes, en especial de los bancos, buscando que los activos financieros tuvieran rendimientos reales positivos.

CUADRO 14

**Colocaciones del sistema bancario
(en millones de nuevos pesos corrientes)**

Año*	Banca pública			Banca privada			BHU			Total		
	Sector público	Sector privado	Total	Sector público	Sector privado	Total	Sector público	Sector privado	Total	Sector público	Sector privado	Total
1970	41.6	33.5	75.1	2.9	47.6	50.5	2.7	2.7	5.4	47.2	83.8	131.0
1971	75.7	62.4	138.1	5.5	58.7	64.2	7.1	19.0	26.1	88.3	140.1	228.4
1972	128.1	114.8	242.9	8.8	129.4	138.2	12.7	47.6	60.3	149.6	291.8	441.4
1973	196.3	196.6	392.9	14.8	209.3	224.1	27.5	91.8	119.3	238.6	497.7	736.3
1974	386.2	444.2	830.4	21.6	381.7	403.3	54.6	185.3	239.9	462.4	1 011.2	1 473.6
1975	715.8	786.0	1 501.8	84.6	739.4	824.0	119.0	378.9	497.9	919.4	1 904.3	2 823.7
1976	1 032.3	1 346.8	2 381.1	178.0	1 292.7	1 470.7	192.1	594.4	786.5	1 402.4	3 235.9	4 638.3
1977	1 627.7	2 159.0	3 786.7	144.1	2 781.8	2 925.9	10.8	974.4	985.2	1 782.6	5 915.2	7 697.8
1978	2 197.7	3 342.1	5 539.8	214.3	5 275.7	5 490.0	12.4	1 442.4	1 454.8	2 424.4	10 060.2	12 484.6
1979	2 400.9	5 075.2	7 476.1	139.5	12 700.5	12 840.0	—	—	—	—	—	—

* A diciembre de cada año.

Fuente: Boletín Estadístico del Banco Central del Uruguay.

CUADRO 15

Colocaciones del sistema bancario comercial, por moneda
(en porcentajes sobre el total)

<i>Año*</i>	<i>Moneda nacional</i>	<i>Moneda extranjera</i>	<i>Total</i>
1970	74.5	25.5	100.0
1971	86.9	13.1	100.0
1972	77.0	23.0	100.0
1973	81.8	18.2	100.0
1974	81.8	18.2	100.0
1975	76.1	23.9	100.0
1976	68.5	31.5	100.0
1977	60.9	39.1	100.0
1978	56.7	43.3	100.0
1979	56.7	43.3	100.0

* A diciembre de cada año.

Fuente: Boletín Estadístico del Banco Central del Uruguay.

Precisamente a la existencia de una rentabilidad real financiera positiva se le adjudicó el papel de movilizador del ahorro interno y de la atracción del capital externo.

Se trató, asimismo, que la política cambiaria no anulara los efectos de la evolución de las tasas reales internas.

En el diseño teórico de la estrategia, el modelo global perseguido suponía la expansión de la actividad productiva vía el incremento de la tasa de explotación de las clases trabajadoras, que favorecería la acumulación de origen interno y el logro del aporte del capital externo de mediano y largo plazo.

Sin embargo, primero las condiciones internacionales coyunturales del periodo (aumento de los precios del petróleo, de los precios de los insumos intermedios importados por el país y de la maquinaria), y más tarde la no entrada de capitales productivos de largo plazo que se mueven en gran parte por condiciones de rentabilidad derivadas de los tamaños de mercado, hicieron que, a fin de mantener la actividad productiva interna y poder enfrentar los sucesivos déficits de balanza comercial y de pagos, se recurriera a la entrada de capitales externos de corto plazo. En la estrategia teórica, las tasas internas de interés deberían ajustarse a la marcha de las tasas externas, debido a que si se lograba la ubicación en el país de capitales de largo plazo —capital de riesgo según la jerga neoliberal—, no serían ni necesarios ni deseables los capitales especulativos de corto plazo. Pero la realidad uruguaya, con su obstinación, demostró que el modelo ideal no podía ser alcanzado.

En consecuencia, para hacer funcionar el modelo de política económica vigente fue necesario operar con tasas de interés internas —tanto en moneda nacional como en moneda extranjera— superiores a las del mercado internacional, de tal forma que se atrajera,

al menos, a capitales de corto plazo. Ello obligó a manejar cuidadosamente tanto las tasas internas de interés como el tipo de cambio, y a mantener a éste subvaluado. De esta manera se estimulaba que entraran capitales de corto plazo —fundamentalmente de países cercanos como Argentina y, en menor medida, Brasil y Paraguay—, que estos capitales se transformaran en pesos nacionales, que estos pesos se colocaran a tasas de interés elevadas y que, al final del ciclo, cuando nuevamente se transformaran en moneda extranjera, dieran como resultado una tasa de interés en dólares varios puntos por arriba de la obtenible en otros mercados.

Sin embargo, en virtud de que la necesidad de dólares era imperiosa, para obtener resultados inmediatos los rendimientos primeramente estimulados fueron los valores públicos y, dentro de éstos, hasta 1977 tuvieron una gravitación decisiva las sucesivas emisiones de Bonos del Tesoro en Dólares. Esta alternativa, por su parte, operó como solución parcial a la situación fiscal deficitaria, y además resultaba coherente con la concepción antiinflacionaria implementada. Esta última ponía especial énfasis en la contracción de la emisión localizada fuera del Banco Central, tratando de evitar la creación de dinero nuevo y procediendo mediante la esterilización de fondos.

Al mismo tiempo, hasta comienzos de 1976, los Bonos del Tesoro, además de retirar fondos de circulación en moneda local y de atraer capitales del exterior, operaban como vía de entrada al sistema financiero de aquellas tenencias de moneda extranjera previas a la liberalización cambiaria de septiembre de 1974.

Por otra parte, la liquidez simple —relación entre medios de pago y PBI— pasa a ser controlada por operaciones de mercado abierto, perdiendo vigor el uso de instrumentos tales como encajes y las limitaciones a los préstamos. Mediante las operaciones de mercado abierto el Estado coloca valores públicos y retira circulante de la plaza.

Obviamente el financiamiento del mercado abierto suponía, en primer lugar, el aumento del tope máximo de la tasa de interés (que se concretó a partir del primero de abril de 1976), y, en segundo término, la reglamentación de la venta de valores públicos con pacto de recompra.

En el primer aspecto se llevó a 62% y a 12% anual efectivo y vencido los máximos respectivos, para moneda nacional y extranjera, produciendo de hecho una liberalización parcial de la tasa de interés.

En el segundo aspecto se sentaban las condiciones para la existencia de un mercado secundario de valores públicos, al definir una colocación por parte de los bancos o corredores de bolsa que eran los tomadores en primera instancia.

La colocación de Letras de Tesorería en moneda nacional se transformó en el instrumento que perfecciona la consecución de los objetivos monetarios a partir de mediados de 1976.

Las colocaciones tuvieron diversas modalidades, adoptando la forma de licitación o asignándose directamente. Las primeras estaban expresadas en moneda nacional o en moneda extranjera, generando intereses fijos o variables. Los plazos y la periodicidad

con que se hicieron las colocaciones también fueron diversos. Sin embargo, predominó la emisión en moneda nacional, con interés fijo y aceptado por licitación.

La utilización de estas colocaciones correspondió al lapso junio de 1976-diciembre de 1977, fecha a partir de la cual comenzaron a ser más espaciadas y aperiódicas.

El año 1977 es el que muestra más homogéneamente la incidencia de las emisiones de letras en la tendencia al alza de las tasas de interés. Durante esos 12 meses hubo 20 licitaciones, de las cuales 16 representaron aumentos de la tasa de interés promedio. Si bien en este año la colocación de letras fue un factor decisivo para la esterilización de fondos, a la política de encaje le correspondió el papel complementario.

Esta evolución llevó a que las tasas de interés bancarias, tanto activas como pasivas, tuvieran aumentos tales que indujeron al Banco Central a aumentar nuevamente el tope de las mismas en octubre de dicho año, fijando en el 90% y 15% los máximos que podían alcanzar las tasas de interés para moneda nacional y extranjera respectivamente. De este modo se buscaba contener los indicios expansivos del crédito interno neto, y evitar la huida de la tenencia de activos en moneda nacional.

Por otra parte, lo que sucedía con la ampliación de los Bonos del Tesoro y de las Letras de Tesorería se prolongó también a las Obligaciones Hipotecarias Reajustables. Esto motivó, en diciembre de 1977, la elevación del monto de emisión autorizada al BHU.

Lo cierto es que si bien en el período la política financiera del gobierno fue muy exitosa cuando se trataba de aumentar la tasa de interés, tuvo mucho menos éxito cuando se planteó como objetivo el rebajarla.

En octubre de 1977 se comienza con el proceso progresivo de disminución de los encajes, permitiendo a la banca privada expandir los créditos que otorga al sector privado, lo cual repercute en el incremento del volumen de negocios y en el alza de la rentabilidad. En este sentido, a mediados de 1979 se libera a los bancos del encaje obligatorio, siempre y cuando no se pasen del tope de depósitos admitidos (20 veces su pasivo patrimonial).

En octubre de 1978 se cambia la instrumentación para controlar la expansión de los medios de pago, perdiendo definitivamente importancia las operaciones de mercado abierto. A partir de entonces se intenta operar sobre las reservas internacionales, atenuando su efecto expansivo sobre la emisión.

A partir de este momento las autoridades económicas, sobre la base de una concepción cuantitativista de la inflación, consideran que el proceso de expansión de reservas internacionales se constituyó durante el período en un factor inflacionario. Se proponen, en consecuencia, fijar un tipo de cambio subvaluado por anticipado, lo cual, según su óptica, tendría por efecto deprimir las expectativas en cuanto al aumento de precios y reducir el ritmo de expansión de la emisión, no sólo al lograr el objetivo de reservas estables sino al subvaluar la cotización del dólar. Sin embargo, el proceso inflacionario siguió su curso, y si bien las tasas de interés descendieron tornándose negativas en tér-

minos reales durante todo el año 1979, su alto valor absoluto impidió que dejaran de ser atractivas a los capitales foráneos de corto plazo que siguieron entrando.

En la consideración de los instrumentos monetarios caben algunas consideraciones sobre el crédito al sector privado, que ha tenido una rápida expansión en los últimos años sin que fuera afectado por medidas de contención. El que se contrajo fue el crédito de la autoridad monetaria y de la banca comercial del sector público. No obstante, se debe destacar que la expansión del crédito al sector privado fue selectiva, tratando de estimular los sectores que se consideraban prioritarios por parte de las estrategias de la política económica, en especial al sector exportador no tradicional. En este sentido operaban tanto el régimen de preanticipo de divisas a la exportación como el que lo sucedió, el régimen de preventa. En el año 1979, y con el avance del esquema neoliberal, se deroga este último tratando de manejar los instrumentos de manera más neutral con respecto a los diversos sectores económicos.

Por su parte, en el manejo de los instrumentos fiscales la preocupación prioritaria fue la reducción del efecto expansivo del déficit fiscal. Se buscó reducir la magnitud del déficit mediante la reducción del gasto y el incremento de los ingresos, y modificar el financiamiento sustituyendo al crédito del sector público por la colocación de valores.

Los instrumentos fiscales contribuyeron eficazmente al control de la oferta monetaria. El déficit fiscal se reduce a partir de 1974 y en 1979 se convierte en superávit. Los gastos públicos aumentan en términos reales pero los ingresos (IVA mediante) lo hacen a mayor ritmo. El crédito al sector público para financiamiento del déficit se fue contrayendo hasta volverse innecesario el último año del periodo.

Finalmente habría que destacar como otras medidas importantes en materia bancaria durante el año 1979, además de las citadas de derogación de los encajes y de eliminación de los créditos promocionales a las exportaciones, a la virtual eliminación del impuesto único a la actividad bancaria, la sustancial elevación de la responsabilidad patrimonial tanto para los bancos como para las casas bancarias, aunada al incremento en el margen de receptividad de depósitos. La responsabilidad neta mínima de los bancos al 30 de junio de 1980 deberá alcanzar a N\$ 40 000 000 según la circular 1007 del 13 de diciembre de 1979 del BCU. La anterior responsabilidad patrimonial estaba fijada en N\$ 23 000 000. A esa fecha podrán recibir depósitos y contraer otras obligaciones, en moneda nacional y/o extranjera, hasta 30 veces su responsabilidad patrimonial neta (circular 979 del 28 de junio de 1979). Sobre el excedente se deberá mantener un encaje del 100%, que se podrá constituir en billetes y monedas en la caja del banco o en depósitos a la vista en el BCU. Para las casas bancarias, la responsabilidad patrimonial neta exigida al 30 de julio de 1980 será de N\$ 24 000 000, y el margen de endeudamiento autorizado a esa fecha será de 20 veces dicha responsabilidad.

D. LA INTERPRETACION DEL PROCESO BANCARIO Y LA NATURALEZA DE SU POLITICA EN EL PERIODO 1974-1979

De lo expuesto en líneas anteriores se deduce que las principales características del proceso bancario en el periodo 1974-1979 fueron la extraordinaria expansión de la actividad

del sistema y la consecuente expansión de la rentabilidad. Asimismo, existen indicios para suponer un incremento en el grado de concentración y de extranjerización del sector.

La política bancaria fue elemento clave para explicar el comportamiento del proceso real, y buscó crear las condiciones políticas y económicas para transformar a Uruguay en una plaza financiera *off shore*. Veamos con más detenimiento cada uno de esos puntos.

1. La expansión de la actividad

La expansión de la actividad quedó demostrada al analizar el notable incremento real de depósitos (especialmente en el sector bancario privado, de origen predominantemente privado y fundamentalmente por el incremento de los depósitos en moneda extranjera) y de colocaciones (aquí también las de la banca privada hacia el sector privado y, en especial, en moneda extranjera).

Desde el punto de vista teórico, en una economía capitalista cerrada el crecimiento del volumen de negocios de la banca está determinado, en última instancia, por la evolución de la estructura productiva. El concepto de *determinación en última instancia* se maneja aquí en términos althusserianos, es decir, como base de sustentación o fundamento de la actividad bancaria que la estimula o que la retrae, y que, a su vez, recibe la influencia recíproca de esta última en términos dialécticos. Pero esta determinación en última instancia no significa que la propia estructura determinada no tenga dinámica propia; lo único que significa es que esta dinámica, si se acelera considerablemente en forma independiente de su fundamento productivo, llega a un momento en que no encuentra base de sustentación y entra en crisis.

Es preciso señalar también que cuando nos referimos a la evolución de la estructura productiva no estamos priorizando el aspecto cuantitativo de la misma, o sea, el crecimiento del producto, sino que incluimos también las fuerzas productivas, las relaciones de producción y, dentro de ellas, las relaciones de propiedad. Tal concepción nos permite visualizar que no sólo el incremento del producto interno es un estímulo a la expansión de la actividad bancaria, sino que el cambio en el estadio de las relaciones de producción también lo es. Por ejemplo, el producto interno puede permanecer estancado; sin embargo, un incremento en la tasa de explotación vía plusvalía absoluta por extensión de la jornada de trabajo y/o reducción del salario real, provoca el aumento del volumen de excedente captado por la clase capitalista, aumento del ahorro de las empresas y de los empresarios individuales, la expansión de los depósitos y, por ese medio, la expansión del crédito.

Esto es así si se supone que, en general, la mayor parte de las clases trabajadoras no ahorran, ya sea porque reciban salarios cercanos al nivel de subsistencia o porque la presión de una sociedad de consumo mediante propaganda los hace endeudarse por la adquisición de bienes suntuarios o prescindibles. Es un proceso de concentración regresiva del ingreso que traslada ingresos de los grupos de trabajadores, que los gastan, a ingresos de los grupos capitalistas, que los ahorran en parte.

Por su parte, si se supone una economía capitalista abierta, existe otro nivel de determinación sobre el volumen de la actividad bancaria que proviene del comercio exterior y del flujo de ingresos corrientes y de capital del balance de pagos. Aquí también, incluso con un producto estancado, si cambia la composición de la demanda final, si se incrementan las exportaciones y las importaciones, las necesidades de financiamiento en moneda extranjera predominantemente que emanan de las actividades productoras con destino a la exportación y de las actividades de importación, pueden repercutir en un aumento del volumen de negocios bancarios, a través de un incremento de las colocaciones del sistema. Además, la entrada de capitales de corto, mediano y/o largo plazo atraídos por condiciones de rentabilidad competitivas respecto al exterior, también presionaría en el sentido de la reproducción ampliada del sistema financiero.

En concreto, creemos que para el caso de la banca en Uruguay —país capitalista y dependiente— en el periodo, tanto las condiciones internas (y dentro de ellas las generadas por la política económica) como las internacionales explican la evolución del volumen de negocios.

Entre las causas parecería que el crecimiento del producto desempeñó, aunque su reducida tasa (aproximadamente el 3.0% en el periodo 1973-1979) lo transforma en una causa no explicativa del género de la expansión bancaria, un papel importante. Las causas fundamentales estarían en: *a*) el aumento de la tasa de explotación mediante el descenso estratégico, persistente y significativo del salario real; *b*) la expansión del grado de apertura de la economía, que prácticamente se duplica en el periodo a causa del incremento de las importaciones y de las exportaciones; *c*) la política monetaria basada en el tipo de cambio y las tasas internas de interés en moneda nacional y en moneda extranjera, con objeto de estimular la entrada de capitales de corto plazo; *d*) el incremento de la inversión bruta interna, especialmente de la inversión bruta fija en construcción más que de la inversión bruta fija en maquinaria, respecto a los dos primeros años de la década. Tales hipótesis permiten definir un ámbito de investigación a efectos de cuantificar el peso de cada causa en la explicación del fenómeno.

Obviamente, la situación financiera internacional, con aumento de la liquidez y la existencia de fondos ociosos, coadyuvó en este proceso.

2. El incremento de la rentabilidad bancaria

Respecto a la tasa de rentabilidad, si bien no existe información específica salvo algunos análisis de corte microeconómico elaborados por el Banco Central, podemos usar ciertos indicadores que nos permiten concluir que la misma ha aumentado sustancialmente en el periodo.

Para explicar dicho incremento es necesario tener en cuenta la siguiente serie de factores: el incremento del volumen de negocios, especialmente las colocaciones, los diferenciales entre las tasas activas y pasivas del interés, el cobro de comisiones por servicios, el descenso de los costos de operación, la disminución de la imposición que recae sobre los bancos y, finalmente, el aumento del grado de concentración y de centralización de los capitales bancarios. Con relación al primer punto creemos que ha sido suficientemente tratado.

En cuanto a las tasas de interés, debemos hacer la precisión de que lo que importa respecto a la rentabilidad no es que sean positivas en términos reales, sino que exista una brecha entre la que los bancos cobran por sus colocaciones y la que pagan por los fondos que les prestan.

La evolución de las tasas de interés presenta una sostenida y firme tendencia al alza hasta el año 1978, en particular las operaciones en moneda nacional. Desde el último trimestre de 1978 comienza una fase depresiva originada en la implantación de la política cambiaria (tipo de cambio fijado de antemano). (Véase cuadro 16.) A partir de octubre, a través de los preanuncios en la cotización del tipo de cambio se pretendió reducir la brecha existente entre las tasas activas y pasivas de interés, y disminuir el nivel de ambas.

El cuadro 17 muestra la brecha entre las tasas promedio de interés activas y pasivas en operaciones a 180 días. Dicha brecha se encontraba por encima del 15% hasta principios de 1979. En este año disminuyó significativamente, pero su efecto sobre la actividad bancaria fue compensado por la eliminación del encaje obligatorio y del impuesto a los créditos. El éxito en el objetivo de reducir el costo del dinero y la diferencial entre las tasas de interés de la política bancaria, radicó en el fomento de la competencia externa, principalmente a través de la nueva entrada de capitales a corto plazo.

Los bancos, además de cobrar intereses por sus colocaciones, cobran comisiones por los servicios que prestan, tales como los de intermediación financiera en el comercio exterior, la compra y venta de divisas, así como el otorgamiento de avales, y reciben ingresos por otras inversiones. Estos rubros fortalecieron aún más sus beneficios, en especial el primero de ellos, en virtud del *boom* de las importaciones y exportaciones.

Tanto la racionalización operativa basada en la sustitución de los recursos humanos por máquinas computadoras, como el descenso del costo unitario de la mano de obra, significaron para los bancos un notable descenso de sus costos operativos.

En materia de ocupación, su índice muestra un persistente descenso en el periodo, con un leve repunte en 1978 debido al crecimiento del número de empleados en la banca oficial y en las casas bancarias. En efecto, si tomamos como base del índice el año 1968, en 1973 el índice ocupacional era de 87, en 1977 de 82 y en 1978 de 84.3. Si al mismo tiempo consideramos el aumento espectacular del volumen de negocios y de ingresos, se deduce que durante todo el periodo 1973-1979 la productividad de los empleados bancarios, medida por la relación volumen de negocios-número de empleados, se ha expandido aceleradamente.

Las remuneraciones de los empleados bancarios han soportado la erosión sufrida por el resto de los trabajadores a causa del descenso del ingreso real, lo cual también provocó el incremento de la relación beneficios de los bancos-remuneraciones de sus empleados, que puede considerarse como un indicador de la "tasa de explotación" en este sector específico de servicios.

Al mismo tiempo, los bancos se vieron favorecidos con la reducción de las cargas sociales, fenómeno que abarató aún más el costo de la mano de obra.

CUADRO 16

Tasas de interés activas y pasivas en 1977-1979 (en porcentajes)

<i>Años Meses</i>	<i>1977</i>				<i>1978</i>				<i>1979</i>	
	<i>Mar.</i>	<i>Jun.</i>	<i>Sept.</i>	<i>Dic.</i>	<i>Mar.</i>	<i>Jun.</i>	<i>Sept.</i>	<i>Dic.</i>	<i>Mar.</i>	<i>Jun.</i>
<i>Tasas de interés activas</i>										
Moneda nacional	62.0	62.0	62.0	76.6	76.9	72.8	77.6	71.2	69.2	62.0
Moneda extranjera	12.0	12.0	12.0	14.3	14.2	14.6	14.6	14.2	15.2	15.2
<i>Tasas de interés pasivas</i>										
Moneda nacional	21.6	22.0	21.6	25.5	27.3	24.2	23.6	22.8	21.8	21.8
A más de 1 año	45.2	45.6	46.4	63.0	56.8	51.2	52.5	46.4	43.0	40.4
Moneda extranjera	7.2	7.1	7.0	7.2	7.4	7.7	8.0	8.0	8.8	8.8

Fuente: Banco Central del Uruguay y banca privada.

CUADRO 17

Brecha entre tasas de interés activas y pasivas. Promedios en operaciones a 180 días

	<i>Moneda nacional</i>	<i>Moneda extranjera</i>
Junio 1977	17.8	4.9
Diciembre 1977	13.0	7.4
Junio 1978	16.0	6.7
Diciembre 1978	24.1	7.4
Junio 1979	12.9	6.2
Diciembre 1979	5.0	4.1

Fuente: Banco Central del Uruguay y banca privada.

CUADRO 18

Balance de resultados de la banca privada.
Estructura del destino de los ingresos
(en porcentaje)

<i>Rubros</i>	<i>1968</i>	<i>Periodo</i>	<i>Periodo</i>
		<i>julio 1o., 1976</i>	<i>julio 1o., 1977</i>
		<i>a</i>	<i>a</i>
		<i>junio 30, 1977</i>	<i>enero 31, 1978</i>
Intereses pagados	26.3	43.9	49.5
Sueldos y salarios	44.0	17.9	15.1
Cargas sociales	12.0	4.8	4.4
Depreciación	1.2	1.1	0.9
Impuestos	3.0	10.3	9.8
Insumos	8.0	14.3	12.7
Beneficios	4.5	8.2	7.6
<i>Total ingresos</i>	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco Central del Uruguay.

Los ingresos totales de la actividad bancaria, compuestos predominantemente por intereses cobrados y comisiones, se destinan a hacer frente a las erogaciones por concepto de sueldos y salarios, cargas sociales, depreciación, impuestos e insumos. El remanente es el beneficio neto de la actividad. Lamentablemente no contamos con series sobre dichas variables, lo que nos permitiría, haciendo algunos supuestos sobre el volumen del capital invertido, calcular la tasa de rentabilidad. De cualquier forma, el cuadro 18 nos permite visualizar la estructura del destino de los ingresos brutos de la actividad, y su cambio sustancial en el periodo que nos interesa.

El cuadro 18 muestra la pérdida de importancia en un 36.5% de los gastos por concepto de sueldos y salarios y de cargas sociales, que de representar el 56.0% en 1968 llegan a representar el 19.5% en el periodo comprendido entre el 1o. de julio de 1977 y el 31 de enero de 1978. Por su parte, los intereses pagados ganan importancia en 23.2% (de 26.3% a 49.5%). Los beneficios, que sólo representaban el 4.5% de los ingresos en 1968, significan el 7.6% en el último periodo para el que se tiene información.

Teniendo en cuenta la evolución ulterior de la política económica en general, y de la bancaria en particular, se puede deducir que seguirá el descenso de los sueldos y salarios por deterioro de su poder adquisitivo, de las cargas sociales patronales y de los impuestos, pues en 1979 descendió sustancialmente el 2.4% de impuestos sobre créditos concedidos —que no era trasladable por los bancos a los prestatarios— y el 6%, que sí era trasladable.

Finalmente, la elevación del grado de concentración y de centralización de capitales —tema que trataremos en el siguiente apartado— debe de haber operado como una poderosa palanca para apropiarse de una parte mayor del excedente generado en otros sectores de la economía.

3. Concentración y extranjerización de la banca privada

La concentración y centralización de capitales en la órbita bancaria privada, estrechamente vinculada a la concentración y centralización de operaciones, es una tendencia que arranca con la crisis de 1965.

Sus principales manifestaciones en el periodo 1973-1979 fueron, en primer término, la tendencia a la privatización del mercado, que supone la pérdida de importancia de la banca pública comercial en la recepción de depósitos del sector privado y en la canalización de los créditos hacia dicho sector, importancia que es ganada por la banca privada.

En segundo lugar, la liquidación en 1975 de cinco bancos que habían sido intervenidos por el Estado como forma de salvarlos de la quiebra, a los cuales en 1974 se les había retirado la autorización para operar. También en 1974 se produjo la última absorción de un banco, con lo cual en 1975 quedan —a nivel comercial— 21 bancos privados, dos bancos públicos (el BROU y el BHU), una casa bancaria y una caja popular, instituciones estas dos últimas de importancia totalmente marginal en el mercado.

El proceso en cuestión, que tiene como determinante en última instancia a un conjunto de regularidades que emanan del proceso de reproducción ampliada del capital, tuvo como determinación mecánica la propia política económica que a partir de 1965 prohíbe la instalación de nuevos bancos, y que favorece los procesos de absorción y de fusión a partir de 1968.

Respecto a la centralización de capitales en el seno de la banca privada carecemos de datos, aunque se puede destacar que la agudización del proceso de extranjerización y la mayor importancia que logra la banca extranjera dentro del sistema bancario es un indicador de primera línea.

Sin embargo, se debe señalar que el funcionamiento aún marginal de las casas de cambio y de las nuevas casas bancarias atenúa, levemente, el grado de concentración.

Las casas de cambio tuvieron suspendida durante varios años la autorización para operar, por ser un canal de actividades especulativas y como forma de mejorar el nivel de actividad y de rentabilidad de la banca. En este periodo se autoriza su actividad con mayores exigencias de capital, restricción a determinadas operaciones y en número más bajo que en el momento de la suspensión. Como su actividad principal son las transacciones menos importantes (compra-venta de moneda extranjera para turismo y ventas al público para ahorro en moneda extranjera de los particulares), no pueden considerarse como competidores importantes de los bancos. Su bajo peso en el mercado cambiario puede visualizarse en que no desempeñan ningún papel en la determinación del precio de la divisa, que le viene dado por la operatoria del mercado interbancario.

La situación de las casas bancarias es diferente; en el periodo de 1977-1978 se expandieron en forma intensa, llegando a funcionar, en marzo de 1980, 18 instituciones. Las casas bancarias pueden recibir fondos de bancos radicados en el país. El banco en cuestión capta depósitos del público y los canaliza hacia sus subsidiarias. Los bancos no radicados en el país, pero interesados en operar en la plaza, pueden eludir la prohibición de instalación de nuevos bancos y, sin necesidad de adquirir alguno de los ya existentes, canalizar fondos y financiar distintos tipos de operaciones, principalmente las vinculadas al comercio exterior. En el cuadro 19 se observa que sólo en el último año los fondos captados se han multiplicado por 9, y las colocaciones realizadas, por 7, aumentando significativamente la importancia de las colocaciones en moneda nacional. La principal actividad de las casas bancarias son las colocaciones en moneda extranjera al sector privado, donde representan el 10% de todo el sistema público y privado.

CUADRO 19

Evolución de las casas bancarias (en millones de N\$ corrientes)

Año *	Depósitos			Colocaciones		
	Moneda nacional	Moneda extranjera	Total	Moneda nacional	Moneda extranjera	Total
1977	0.4	4.3	4.7	3.4	28.2	31.6
1978	1.3	65.9	67.2	8.3	120.0	128.3
1979	11.9	608.3	620.2	124.5	758.5	883.0

* A fines de diciembre de cada año.

Fuente: Banco Central del Uruguay.

Desde el punto de vista teórico, la prohibición de instalar nuevos bancos salvo por compra, que data de 1965, no sólo constituye un anacronismo del modelo sino una flagrante contradicción de sus principios básicos. Tal intervención del Estado se justi-

ficó en una época de crisis, como forma de impedir el desarrollo especulativo de la banca sin una sólida base económica y financiera. El mantenimiento de la medida se explica, no obstante, porque los bancos instalados tratan de defender los mercados que ya dominan. La argumentación que esgrimen se basa en sostener que la plaza no soportaría la instalación de nuevas instituciones porque su tamaño es reducido, y la posibilidad de ampliarlo, mediante el éxito del proyecto de plaza financiera internacional *off shore*, es poco probable.

El proceso de extranjerización de la banca, que se había iniciado en 1968, sufrió a partir de 1974 un nuevo impulso. Dicho proceso puede visualizarse claramente a través del peso de las instituciones bancarias extranjeras —en número, en capital y en volumen de negocios— a través de la vinculación de los bancos nacionales a los extranjeros y a través de la extranjerización del tipo de actividades. De los 21 bancos que operan en plaza, 5 son nacionales y 16 son extranjeros (cuadro 20).

Respecto a la participación de la banca extranjera dentro del capital y del volumen de negocios, no se tienen datos oficiales precisos. Sin embargo, extraoficialmente se manejan cifras cercanas al 55%. El cuadro 21 muestra el pasivo exigible y el patrimonial en moneda nacional y extranjera de los distintos bancos. Aquí la banca extranjera participa con el 56% del total de dicha variable.

Los bancos nacionales tampoco son independientes del capital financiero extranjero. El incremento de los pasivos externos en moneda extranjera es un buen indicador de la necesidad de asociación con los bancos extranjeros. Surgen así las vinculaciones del

CUADRO 20

Estructura de propiedad de la banca privada

<i>Bancos Nacionales</i>	<i>Bancos extranjeros</i>
1. Banco Comercial	1. Banco Financiero Sudamericano
2. Banco La Caja Obrera	2. Banco de Montevideo
3. Banco de Crédito	3. Discount Bank
4. Banco del Litoral	4. Banco del Plata
5. Banco Panamericano	5. Banco Pan de Azúcar
	6. Banco Real del Uruguay
	7. Banco do Brasil
	8. First National City Bank
	9. Banco Francés e Italiano
	10. Banco Holandés Unido
	11. UBUR
	12. BANFED
	13. Banco de Boston
	14. Bank of America
	15. Banco de la Nación Argentina
	16. Banco de Londres

Fuente: Banco Central del Uruguay.

CUADRO 21

**Pasivo exigible y patrimonial en moneda nacional y extranjera
por bancos y proporción en el total**
(cifras en miles de nuevos pesos al 30 de abril de 1980)

<i>Bancos</i>	<i>Pasivo exigible</i>	<i>Porcentaje</i>
1. Comercial	3 119 803	15.79
2. La Caja Obrera	2 203 586	11.15
3. Pan de Azúcar	1 444 891	7.31
4. Del Litoral	1 424 351	7.21
5. De Crédito	1 397 045	7.07
6. Real del Uruguay	1 195 439	6.05
7. De Londres	1 092 787	5.53
8. BAFISUD	938 685	4.75
9. De Montevideo	894 121	4.53
10. BANFED	886 539	4.49
11. City Bank	838 353	4.24
12. UBUR	773 150	3.91
13. Discount Bank	640 561	3.24
14. Sudameris	578 842	2.93
15. Panamericano	559 993	2.83
16. Holandés Unido	506 307	2.56
17. De Boston	346 935	1.72
18. Do Brasil	309 421	1.57
19. Of America	301 675	1.53
20. Del Plata	191 465	0.97
21. De la Nación Argentina	113 257	0.62
<i>T o t a l</i>	19 756 786	100.00

Fuente: Asociación de Bancos del Uruguay.

Banco Comercial con el Chase Manhattan, del UBUR con el Banco Nacional de Francia, y de La Caja Obrera con el Banco Exterior de España. Obviamente, el área del comercio exterior es un ámbito que no pueden encarar solos los bancos nacionales, como lo reconoció el presidente del BANFED al explicar a la prensa las ventajas de vender parte del paquete accionario al consorcio europeo BEAL.

Otra forma de captar el proceso de extranjerización es analizando la extranjerización de la mercancía principal que circula en el ámbito financiero, es decir, el dinero. A fines de 1979 las operaciones en moneda extranjera tenían mayor importancia relativa que las operaciones en moneda nacional en la banca privada. Del 50 al 60% de los pasivos son en moneda extranjera por los fondos del exterior y por los depósitos de residentes. En el activo, la expansión de las colocaciones vinculadas al comercio exterior, e incluso gran parte de las dirigidas a financiar actividades internas, se hacen en moneda extranjera. Finalmente, el auge de las operaciones de cambio contribuye a consolidar la importancia de la moneda extranjera en el sistema bancario y en el sistema financiero en general.

POLITICA Y ESTRATEGIA ECONOMICA

Samuel Lichtensztein

La década de los sesenta y los comienzos de los años setenta se caracterizaron por la irrupción y permanencia, en la escena uruguaya, de ciertos fenómenos que alimentaron su crisis económica y política contemporánea: estancamiento productivo generalizado, inflación crónica y explosiva, creciente desocupación, fuga continua de capitales, crisis bancaria y alto endeudamiento externo. Estos fenómenos, que reflejaban una problemática cuya raíz se hallaba en la esfera de la producción y en una limitada acumulación de capital, fueron configurando un círculo vicioso que ninguna de las políticas económicas de estabilización aplicadas (incluso las que desde 1968 recurrieron a la congelación de salarios y al control de precios) logró corregir. Ese crítico proceso económico desembocó en una crisis que, socialmente, en el transcurso de pocos años se expresó en una emigración estimada, como mínimo, en un 12 por ciento de la población total y en un 20 por ciento de la población económicamente activa; y políticamente, culminó en la instauración de una dictadura en el año 1973.

En rigor, como todos sabemos, el año 1973 constituyó una línea divisoria en el proceso de nuestro país. Reconocer esa nueva etapa o coyuntura no significa admitir, empero, que a partir de ese mismo momento se alteraron las condiciones de funcionamiento de la economía uruguaya o que empezó a constituirse un nuevo modelo. En ese sentido, ni el año 1973 ni tampoco 1974 fueron el punto de arranque de un nuevo modelo económico, propiamente dicho. Pero, en cambio, fue el periodo en el que se desencadenaron y sellaron importantes transformaciones políticas. Desde entonces se hizo posible modificar en profundidad el aparato estatal y sus orientaciones; y, como consecuencia de ello, forzar una nueva correlación de fuerzas entre la burguesía y la clase trabajadora, por un lado, y entre los distintos segmentos capitalistas, por el otro.

Como un cierre de lo que venía ocurriendo desde 1968, la coyuntura golpista y sus instancias inmediatas fueron gobernadas por determinaciones predominantemente políticas. La política económica pasó a un segundo plano y las definiciones estratégicas fueron lo suficientemente generales como para servir o, en el peor de los casos, no obstaculizar los objetivos de consolidación política que los militares se propusieron sistemáticamente en sus dos primeros años de gestión gubernamental.

Lo fundamental para el régimen en ese periodo fue impedir que la definición de la política económica —sobre todo cuando había diferentes orientaciones en juego— dilatará o resquebrajara los principios constitutivos del nuevo Estado. La lógica de apuntalar y consolidar el poder constituía entonces un prerrequisito de lo que sería la etapa siguiente regida por una lógica de valorización del capital. En esos momentos iniciales, los principales objetivos políticos estaban situados en tres planos: *a*) a nivel del aparato del Estado, donde se trataba de completar la represión ideológica y la reestructuración de sus funciones, alterando el tradicional sistema de mediaciones y de reclutamiento estatal; *b*) a nivel de los soportes sociales, donde se buscó conservar el mayor tiempo posible el tácito y global apoyo de los sectores empresariales, y ciertas expectativas de progreso en otros sectores sociales, y *c*) a nivel de las propias fuerzas armadas, donde afanosamente se buscó resolver los problemas de unidad y sucesión en la estructura de mandos.

Desde 1973, el régimen recuperó como ideología oficial un discurso de cuño neoliberal que proclamaba su disposición para alcanzar determinados objetivos en la economía uruguaya. En sus grandes líneas, había propósitos que giraban en torno de lo que se puede llamar una “restauración capitalista” basada en la lucha contra la inflación, a la que quedaban asociados los objetivos de aumentar la producción y promover las exportaciones. A estos efectos se establecía la necesidad de una mayor disciplina salarial, monetaria y fiscal. En una dirección más ligada a una “reestructuración capitalista” se insistía en la búsqueda de una más eficiente asignación de recursos. Para ello se establecía el requisito de liberalizar el proceso económico, disminuyendo la participación del Estado y estimulando la inversión privada nacional y extranjera. Por consiguiente, se estableció la urgencia de permitir que los mercados, y no otras fuerzas, determinaran con mayor libertad lo que se debía producir, sus cantidades, sus precios, los salarios pagados y las ganancias obtenidas.

↳ Por cierto, esos objetivos no eran novedosos en la historia más reciente del Uruguay. En distintos momentos (1959, 1965, 1968 y 1972), se había intentado algo parecido. Ningún gobierno, blanco o colorado, desde 1958, había dejado de esbozar en algún momento fórmulas familiares a ésta que emergía con el gobierno de facto. Pero, al contrario de las frustradas experiencias del pasado, después de 1973 parecían darse las condiciones políticas propicias para encarar esa prédica con mayor credibilidad: férrea autoridad, relativa unidad de gobierno y continuidad en el poder. De este modo, se podía especular con la hipótesis de que las mismas fuerzas que estuvieron tras las estrategias neoliberales del pasado, eran las que prohijaban y serían beneficiarias de ese tipo de orientaciones a un plazo más o menos corto.

De ahí a imaginar una remozada hegemonía de la oligarquía ganadera exportadora, con los auspicios del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, había un paso. La visión decimonónica del “Uruguay-estancia”, para muchos marcó la pauta desde un comienzo al proyecto que comenzaba a instaurarse. La contemporánea contradicción entre la agropecuaria competitiva y la industria protegida, parecía volcarse a favor de la primera. La liberalización económica —fundamento importante de las orientaciones gubernamentales— sólo podía significar el triunfo de los intereses de quienes históricamente se identificaron con el desmantelamiento de las bases y políticas econó-

micas tradicionalmente intervencionistas del Estado batllista. En fin, un modelo conservador aparentemente sólo podía jugarse hacia un proyecto de reajuste que enfilara la dinámica productiva hacia las condiciones de funcionamiento internacional. Ello suponía la apertura externa de la economía, vale decir que se asemejaba a una política favorable hacia los sectores competitivos exportadores y contractiva del sector industrial protegido. El apoyo a un estilo de desarrollo “hacia afuera” volvía a cobrar fuerza como ideal en las perspectivas de un modelo en formación en los años 1973 y 1974. La extracción social de Bordaberry, su inicial equipo económico basado en Mederos y Cohen, así como las primeras disputas en torno del Plan de Desarrollo y los cónclaves de San Miguel y Nirvana, sugirieron ciertamente la existencia de una línea de pensamiento oficial en esa dirección.

Hacia 1975, sí puede hablarse de una nueva política económica en curso. Varios hechos formaron parte del cuadro de condiciones e incluso de determinantes de esas renovadas orientaciones. Antes de pasar a las más notorias de índole internacional, es dable subrayar aquellas que se correspondieron progresivamente con la madurez que la dictadura fue alcanzando en el poder.

En primer lugar, se produjeron desenlaces en varios ámbitos políticos: unificación de criterios entre las cúpulas militares, mayor coherencia del sistema represivo en su conjunto (lo que corrió parejo con las salidas encontradas a los espinosos problemas jerárquicos en la estructura militar), así como institucionalización del control y la administración castrense sobre puntos claves del aparato estatal (nacional y departamental). Probablemente se haya conquistado en ese entonces, además, un equilibrio o una mayor articulación a nivel internacional, sobre todo en lo que concierne a la apoyatura obtenida de los países vecinos y los Estados Unidos.

En segundo término, triunfó una orientación representada por Vegh Villegas en pleno seno del gobierno. Vegh, desde su nombramiento como ministro de Economía en julio de 1974, estableció definiciones de política económica que relativizaron tanto el discurso neoliberal como una estricta interpretación progranadera en su puesta en práctica. Adherente natural a las concepciones más internacionalizadas de la economía uruguaya, Vegh propuso una política económica extremadamente atenta y dependiente de los centros financieros externos.* Si bien la difícil coyuntura internacional favoreció las posiciones de esa naturaleza —aun a punto de influir seguramente en su nombramiento—, lo concreto es que Vegh Villegas logró una unidad de acción económica inexistente hasta entonces. A su presencia pujante al frente del Ministerio de Economía, logró subordinar al Banco Central (designado a su presidente, Gil) a la Oficina de Planeamiento,

* A poco de iniciar su labor, Vegh señalaba: “La primera impresión que uno recibe de los números es inquietante e insatisfactoria, pero no catastrófica. Para decirlo en términos comparativos de situaciones que tuve oportunidad de conocer, diría que no es una situación de la gravedad de la que encontró el Ministro Roberto Campos en Brasil en 1964, sino más bien similar a la que encontró Krieger Vasena, heredada del gobierno radical en 1967[. . .] La imagen que uno percibe del Uruguay en cuanto a su coyuntura económica, conversando, no ya con el público, sino inclusive con gente bastante bien informada, de organismos internacionales o de bancos de primera línea, es más negativa que la que indican los números.” Del libro *Economía Política: Teoría y Acción*, Ed. Polo, 1977, pág. 32.

al propio Banco de la República (a pesar de que ahí se atrincheraron muchos de sus opositores) y al gabinete en su conjunto (salvo los Ministerios de Defensa e Interior).

No obstante todo lo anterior, los detonantes y urgencias para encarar una nueva política económica, parecieron provenir más específicamente de ciertos fenómenos internacionales. Los aumentos de los precios internacionales de los productos de exportación, principalmente los de la carne, y las ventas de oro, como las que, por una cifra cercana a los 70 millones de dólares, se dieron tardíamente a conocer, aliviaron una difícil situación de deuda externa e intensas presiones de la banca extranjera en el periodo 1972-1974. Sin ninguna duda, esos factores coadyuvaron a facilitar el tránsito político de la dictadura, ya comentado. Sólo como ilustración, cabe recordar que todavía a fines de 1974, el salario real conservaba niveles compatibles con los años 1968 (año base) y los inmediatos anteriores: 1973 y 1972.

Pero la crisis económica internacional vivida entre 1974 y 1975, renovó el hostigamiento de la endeble situación del balance de pagos uruguayo. Cinco indicadores convergían para ratificar tan crítica posición:

- (i) En las importaciones, el precio del petróleo se cuadruplicó.
- (ii) En las exportaciones, el descenso del precio de la carne llegó a casi un tercio de sus niveles de 1972-73.
- (iii) Se duplicaron las tasas de interés internacional, elevando así las cargas de la deuda externa.
- (iv) El servicio de la deuda (amortizaciones e intereses) referido a las exportaciones uruguayas alcanzó hacia 1975 uno de los primeros lugares en el mundo financiero.
- (v) El total de la deuda externa volvía a aproximarse a un monto equivalente a tres exportaciones anuales.

La vulnerable estructura económica uruguaya quedó al desnudo ante esos distintos acontecimientos que jalonaron a su vez una crisis a nivel internacional. La crisis cerró aún más los márgenes de maniobra de la política económica, la que quedó atada a las necesidades y vaivenes emergentes de las finanzas internacionales. Exportar más, pagar la deuda externa y conquistar las máximas reservas monetarias internacionales, se volvieron, entonces, metas inmediatas. Proyecto o necesidad, modelo o emergencia, lo cierto fue que una nueva política económica se puso en movimiento para cubrir en su mayor parte la segunda mitad de la década de los setenta.

La administración económica de Vegh Villegas a partir de 1975 señaló un corte histórico trascendente en la trayectoria de la política económica en Uruguay. Hasta hoy es todavía el punto de partida de una orientación económica estratégica, puesto que más que una renovación de procedimientos estatales significó la consolidación de un bloque hegemónico de intereses, cuya fuerza real superaba los límites de la coyuntura crítica en que se gestó. La valorización del capital encontró así una nueva lógica eco-

nómica pero también social y política. Por lo mismo, ni los documentos y discursos sobre política económica, ni mucho menos los análisis formales comparativos de objetivos buscados y logrados, fueron medios suficientemente útiles para captar la reestructuración que se iba operando en la práctica. El "respeto" que el discurso oficial obtuvo en ciertos círculos de analistas críticos del régimen, en cuanto a tomar como realidad una voluntad de liberalización económica (y desestatización) y objetivos prioritarios antiinflacionarios, fue fruto, a nuestro modo de ver, de ese tipo de insuficiencias. Al fin y al cabo, la política económica también está sujeta a las contradicciones que la economía política ha observado entre la apariencia y la esencia de los fenómenos sociales.

La política de reestructuración de Vech Villegas tuvo dos propósitos interrelacionados, que con el tiempo demostraron ser bastante más que objetivos a corto plazo: fomentar la acumulación de capital en las industrias de exportación y promover la entrada de capitales del exterior. Para ello se operó con medios ortodoxos o convencionales, como la liberalización del sistema cambiario y parcialmente la del sistema financiero y del comercio importador. Sin embargo, también fueron de gran importancia los instrumentos proteccionistas e inflacionarios, lo cual, como ya se dijo, se contraponía a los principios generales del discurso oficial. En efecto, tanto los mecanismos que se pusieron en juego para mejorar las tasas de ganancias en determinados sectores (protección directa), como la "administración inflacionaria", consistente en reestructurar el sistema de precios relativos (protección indirecta), fueron piezas de alta trascendencia en la política económica.

El fenómeno más conspicuo de protección fue representado por la exportación de productos no tradicionales, título reservado a los productos que con distintos grados de elaboración no integraban el binomio clásico de exportación compuesto por carnes y lanas, fundamentalmente la industria textil y del cuero. Por oposición a la protección en la fase sustitutiva de importaciones, la protección industrial asumía por primera vez y abiertamente el carácter exportador y empobrecedor. En efecto, esta industrialización exportadora requirió fundamentarse en un empobrecimiento de la clase trabajadora y en una contracción del mercado interno, pero también en una política que reestructuraba las tasas de ganancias intercapitalistas. Para ello se facilitaron las importaciones de maquinaria, el acceso en cantidad y precio de las materias primas, se diferenciaron impuestos, se dio prioridad y amplio acceso a préstamos a bajos intereses, se facilitaron los préstamos internacionales de AID y del Banco Mundial para la importación de maquinaria e insumos importados al amparo de la Ley de Promoción Industrial, se otorgaron subsidios bajo el título de reintegros impositivos, etcétera.

En el transcurso del último quinquenio las exportaciones no tradicionales ascendieron constantemente dentro de las exportaciones totales. Ya en el año 1977 representaron la mayoría (57%), para alcanzar el 70% a fines de 1979. Por su intermedio se pudo duplicar los ingresos de divisas y expandir el producto industrial, contrarrestando la retracción que caracterizó a aquellas ramas y actividades más asociadas al consumo interno.

En un contexto estructural de relativo estancamiento económico y de un alto costo del endeudamiento externo, el reacomodo del patrón de acumulación para dar mayor cabida a las actividades exportadoras no tradicionales impuso reajustes que permitieron la transferencia de ingresos favorables a sus ganancias y su capitalización. En el pe-

riodo de Vegh Villegas, ciertas medidas que fueron asumidas bajo el carácter de correcciones inflacionarias transitorias se convirtieron, en la práctica, en factores de retroalimentación inflacionaria duraderos. La política económica, aunque formalmente estabilizadora, en los hechos se encargó de "institucionalizar" macroeconómicamente el proceso inflacionario, dentro de ciertos límites, ya que coexistía con un férreo control monetario y salarial. El control del gasto público resultó más difícil para Vegh, por cuanto tuvo que enfrentar la oposición de quienes ejercitaban los gastos militares y de represión, y la resistencia de aquellos que no estuvieron de acuerdo en rebajar y modificar el financiamiento a la seguridad social. Cabe indicar que ello, más los conflictos suscitados entre distintas fracciones empresariales en defensa de sus posiciones relativas e incluso de su propia supervivencia, arrastró la inflación más allá de lo que pudiera definirse como funcional. Pero lo concreto fue que la reestructuración del sistema de precios relativos a través de la inflación, constituyó una de las características impuestas por la política económica bajo Vegh Villegas. Cuatro son las variables a considerar en este campo de análisis: tributación, salarios, tipo de cambio y tasa de interés.

Lo más importante en *materia tributaria* fueron las reformas que condujeron a una recaudación basada en la imposición indirecta. El predominio de impuestos que gravan los precios de las transacciones de consumo (impuestos al valor agregado, a las importaciones, a los combustibles y al tabaco), además de afectar a quienes más consumen —los trabajadores—, corrigen elásticamente las recaudaciones, aproximadamente en la misma medida del ritmo inflacionario. Idéntico criterio se aplicó a los precios y tarifas públicas. La indexación indirecta que este procedimiento implica, permite por analogía asimilarla a un régimen de corrección monetaria. La eliminación del impuesto a la renta de las personas físicas y la disminución en la importancia de impuestos como los aplicados al patrimonio, al IMPROME, a la actividad bancaria, significaron que los impuestos indirectos representaron las dos terceras partes de los ingresos tributarios hacia los años 1977 y 1978. La eliminación de los aportes de seguridad social y su asimilación dentro del sistema del impuesto al valor agregado seguramente hará aumentar esa participación. Esto significa que la recaudación pasa a depender, como un factor importante, del aumento de los precios, lo cual adquiere más relevancia si se observa que la atenuación del déficit fiscal ha estado más ligada a un aumento de ingresos que a una restricción de gastos públicos. Téngase presente que la inversión pública creció un 20.3, 82.4 y 24.4% en los años 1974, 1975 y 1976, contra 1.5, 20.7 y 7.7%, por parte de la inversión privada.

Con relación a la *política salarial*, Vegh Villegas introdujo con intensidad el ajuste de las remuneraciones de los trabajadores por debajo de la marcha de los niveles generales de precios. Tomando como base el año 1973, la mitad de las pérdidas del salario real en los últimos seis años se produjo en los dos años de su gestión al frente del Ministerio de Economía. Dado que la metodología de cálculo para los ajustes salariales se sustentó en el ritmo de la inflación pasada (cuando no, en la inflación futura programada), y vista la demora en proceder a esas correcciones, esa política se encargó de deteriorar el poder adquisitivo de los ingresos salariales. De acuerdo con una encuesta respaldada por el gobierno en 1978, se pudo comprobar que las empresas privadas se apegaron, en general, a los lineamientos gubernamentales, ya que el índice promedio de salarios pagados fue apenas un 6% superior a los niveles mínimos aprobados.

En cuanto a la política del tipo de cambio, mediante minidevaluaciones o una actualización continua de la cotización del dólar, se buscó disminuir sustancialmente las bruscas oscilaciones que en otras épocas fueron caldo de cultivo de las especulaciones en divisas y el origen de las inflaciones explosivas e incontrolables. Por supuesto, la erradicación de esa franja de expectativas especulativas en el mercado cambiario no eliminó la necesidad de las devaluaciones. En el periodo de gestión de Vegh Villegas, las devaluaciones casi quincenales elevaron el nivel general de precios con cierto retraso, pero permitieron que los sectores de exportación y vinculados a las colocaciones en moneda extranjera reajustaran automáticamente sus ingresos, y tendieran a obtener ganancias reales por esa vía. En efecto, en los años 1975 y 1976 el tipo de cambio real se mantuvo relativamente constante, con cierta tendencia al alza.*

En lo concerniente a la tasa de interés la política se dirigió a ubicarla a un nivel real positivo, especialmente desde 1976. Las inflaciones en el pasado llevaron esas tasas reales a niveles negativos que, entre otros efectos, producían una baja en la captación de depósitos bancarios y una fuga de capitales que presionaba el mercado cambiario. En el marco de una política limitativa de la liquidez, se volvió fundamental reconstituir los niveles de préstamos a la actividad privada. Además de la política de minidevaluaciones, ese objetivo se procuró a través del manejo de la tasa de interés con márgenes que llegaron a ser superiores a las ganancias productivas. En el año 1976, la tasa de interés real para depósitos y créditos era positivo en 5.7 y 15.7% anual.¹ En 1977 ese porcentaje continuaba entre 2 y 12 puntos por encima del índice inflacionario.

La constitución de un mercado de capitales determinó entre otras medidas la uniformidad de las tasas de interés para operaciones bancarias y extrabancarias, así como la fijación de topes o márgenes suficientemente altos y abiertos para permitir atractivos adicionales en la concertación de las transacciones con activos financieros. Una medida similar se aplicó a las tasas permitidas en la constitución de depósitos y la concesión de créditos en moneda extranjera. Las tasas de interés de algunos títulos estatales también permitieron actualizarse, sea por cambios en sus cotizaciones en la Bolsa de Valores, sea por el descuento adelantado que sus demandantes proponían cuando las emisiones fueron concursadas en licitación, o porque la emisión de valores se efectuaba bajo normas de corrección o directamente se efectuaba en moneda extranjera.

Hacia 1976 el resultado en los mercados financieros de las medidas adoptadas por Vegh Villegas permitieron elevar la captación privada de depósitos a plazo a montos totales equivalentes a un 15% del PBI, y además permitieron alcanzar una asistencia crediticia total al sector privado del orden del 24% del producto. Se retomaron así promedios ya conocidos en Uruguay antes de que se generalizara la fuga de capitales. Por

* "Nosotros le llamamos tipo de cambio nominal al tipo de cambio del mercado comercial que es el que varía con cierta frecuencia el Banco Central. Llamamos tipo de cambio real al cociente entre el tipo de cambio nominal y el índice de los precios internos [...] y llamamos tipo de cambio efectivo al tipo de cambio real ajustado por el reintegro y otros beneficios o castigos que reciba esa exportación. El gobierno ha afirmado su intención de mantener y de mejorar paulatinamente ese tipo de cambio efectivo." Vegh Villegas, A., *op. cit.*, pág. 108.

¹ Bensión, Alberto y Caumont, Jorge, *Política económica y distribución del ingreso en el Uruguay. 1970-1976*. Ed. Acalli, 1979, cuadro IV, 37, pág. 163. En noviembre de 1977, el tope de las tasas de interés se elevaron de 62 a 90% en moneda nacional y de 12 a 15% en moneda extranjera.

su parte, el Estado pudo obtener un promedio de financiamiento privado a corto plazo (vía mercado de valores) de entre un 50 y 60% de su todavía elevado déficit fiscal, al mismo tiempo que se normalizaba el monto de reservas internacionales brutas.

El logro de esos objetivos no impide destacar justamente el carácter inflacionario que adoptó la reconstitución del mercado financiero.* Salvo los sectores que son sujetos de crédito oficial subsidiado (frigoríficos y exportadores no tradicionales), el mayor peso de la tasa de interés se descargó sobre los costos de empresas y de ahí a los precios a nivel de consumidores, de tal forma que la importancia de ese costo financiero fue más elevado cuanto mayor fue la inflación, con el agravante de que los fondos retenidos (y por consiguiente los créditos) no se desligaron totalmente de la moneda extranjera y la marcha del tipo de cambio en esos años. En 1976, por ejemplo, del total de los depósitos a plazo y de los créditos al sector privado, un 44 y 34%, respectivamente, estaban contratados en moneda extranjera. Hacia 1977 ese porcentaje se había elevado al 65 y 41%, respectivamente. A nivel de la colocación interna de valores estatales el porcentaje de operaciones en moneda extranjera fue aún mayor: entre 1974 y 1976 llegó a representar un 80% del total. Podría afirmarse que la mayoría de las operaciones del mercado de capitales en Uruguay se llevaron a cabo con divisas, de acuerdo con el objetivo de dar incentivos al flujo de capitales en moneda extranjera hacia el país.

Las directrices del periodo de Vegh Villegas constituyeron una impronta de política económica, que marcó en términos generales los años que siguieron a su aplicación. En ese sentido, podría decirse que sus lineamientos definieron un modelo más a largo plazo que lo que era imaginable en sus comienzos. Esto no significa que la política económica haya permanecido incambiada y que no hayan existido ajustes en su conformación. Las medidas de agosto de 1978 en materia agropecuaria y las que han caracterizado el ámbito comercial y financiero en los dos últimos años, son demostraciones de ciertos giros de la política económica; pero ninguno de esos cambios provocaron una alteración fundamental de la matriz estratégica que se esbozó en las páginas anteriores: en síntesis, un bloque hegemónico financiero-exportador, una administración inflacionaria dirigida a proteger ciertos márgenes de ganancias, en especial las asociadas a los circuitos financieros en detrimento permanente de los salarios reales, y la reestructuración de un intervencionismo estatal, más bien que la oficialmente pregonada desestatización.

En esta parte, nos detendremos a analizar el proyecto dominante que se erigió durante la dictadura. La hipótesis sostiene que el mismo proyecto ha respondido a los intereses de un bloque cuya hegemonía ostenta y disfruta el capital financiero-exportador. Cuando penetramos en esta cuestión del capital financiero en Uruguay, observamos dos antecedentes históricos que entran a tallar: el primer antecedente obligado se vincula a la llamada "rosca" bancaria que nuestro país conoció a partir del *crack* de 1965 y que alcanzó su auge en la época de Peirano Faccio durante el gobierno de Pacheco Areco; el otro antecedente se asocia a la expansión internacional de la banca estadouni-

* Indirectamente, esta política de la tasa de interés tendió a influir en la creciente liberalización y consiguiente aumento de los alquileres. El concepto cuyo índice de precios creció más entre 1973 y 1977 fue el de vivienda (se multiplicó por diez en ese periodo). Para un país como Uruguay, que aún ostenta el más alto índice de urbanización en América Latina (85% de su población vive en ciudades), ese fenómeno adquiere indudablemente una alta dimensión inflacionaria.

dense en ese mismo periodo, que coincide con su mayor proyección y condicionamiento hacia nuestro país (renegociaciones de la deuda externa, presiones del FMI y del Banco Mundial, etcétera).

Hace diez años, aproximadamente, la confluencia de ambos fenómenos hizo que los bancos fueran protagonistas en el escenario uruguayo. En verdad, la importancia de esa banca no estaba correlacionada con un proceso de expansión económica. Por el contrario, se relacionaba con un ciclo de estancamiento y depresión. Como dijimos entonces, la gestión bancaria se acomodaba sobre un andamiaje especialmente especulativo. Su mayor gravitación escondía, pues, factores de crisis, descomposición y recomposición. La inflación alentada especulativamente (recuérdense las grandes devaluaciones), las distorsiones del mercado financiero (instituciones financieras y escribanos realizando operaciones bancarias ilegales) y la flagrante dependencia financiera con el exterior, fueron algunos de los ingredientes de una crisis bancaria abierta, que precipitó consigo la del propio Estado.

La “rosca” de los umbrales de los setenta era, en lo fundamental, una burguesía nacional con base bancaria y vocación hegemónica global, pero con apetitos demasiado inmediatos. Al asumir el aparato del Estado directamente como burguesía, llegando a ocupar así aquellos gabinetes de banqueros, empresarios y ejecutivos, sus contradicciones no demoraron mucho en aflorar: amplia oposición popular, antagonismos interburgueses y recelo militar.

La intervención del Banco Mercantil constituyó un símbolo de la derrota de esa plutocracia bancaria. Dicho fenómeno fue ilustrativo de que esa minoría no había logrado subordinar la gestión del Estado y la de importantes sectores económicos a sus intereses. Consiguientemente tampoco había alcanzado una plena articulación con el capital internacional, a pesar de los importantes nexos que con éste se habían comenzado a establecer.

En perspectiva, puede afirmarse que la “rosca” bancaria —aunque poderosa— no llegó a madurar orgánicamente como capital financiero en Uruguay. Coadyuvó a gestar condiciones de concentración y monopolización económica, pero no fue cualitativamente capaz de escalar a la centralización capitalista y del poder estatal. Aunque se encuentren personajes comunes, las realidades y categorías sociales envueltas en los fenómenos del presente son de distinta naturaleza respecto de las que protagonizaron ese pasado.

¿Cómo es que se conformó el bloque de capital financiero y cuáles son sus componentes hegemónicos? No nos sirve para este propósito estudiar exclusivamente la evolución de la banca y sus ganancias directas. Si las tendencias registradas en Argentina, Brasil y Chile son relativamente válidas para Uruguay, es posible que podamos verificar que la banca en nuestro país apropia hoy entre el 5 y el 10% del producto bruto interno. Por supuesto, sabemos también que enfrentamos una banca más internacionalizada que la del pasado, sea por origen de su capital o por su misma gestión. La crisis internacional y ciertos fenómenos en la región circunvecina, han arrojado la posibilidad de que los capitalistas se interesen por invertir financieramente o en actividades inmobiliarias en Uruguay. La política económica y la confianza en sus ejecutores se han encargado de plasmar esa posibilidad en realidad. En ese sentido no es extraño que el periodo de

Vegh Villegas, por contraste a los años inmediatos anteriores, se haya caracterizado por una concurrencia más activa de préstamos de organismos internacionales y bancos privados.

Lo importante ha sido observar cómo la coordinación de las decisiones claves que conforman la política económica del Estado y las políticas empresariales, pasan orgánicamente por las esferas y los agentes financieros. Esto no quiere decir que el eje básico del funcionamiento uruguayo sea el bancario. La banca, en realidad, es el sistema coordinador de un bloque hegemónico que puede denominarse capital financiero integrado por fracciones financiero-industrial-exportadoras de la burguesía, la banca transnacional y el propio aparato estatal.

Tomemos varias ilustraciones acerca de la importancia significativa de las relaciones financieras como pilar de la regulación estatal de la economía y fuente de altas ganancias para diversos sectores bancarios y no bancarios. Un primer ejemplo se refiere a lo que el régimen uruguayo ha sostenido como quizá su mayor éxito, a saber: la entrada de capitales del exterior. Estos capitales no fueron, como se procuró en un comienzo, recursos canalizados hacia inversiones productivas. Acompañando a lo que ocurrió en países vecinos, particularmente en Argentina, y como una muestra de lo que se vive en la órbita internacional, ese movimiento de capitales respondió a una masa de dinero canalizada a la renta o la especulación. Estos se vieron atraídos por las altas tasas de interés a corto plazo o por las posibilidades de grandes ganancias potenciales en el mercado de inmuebles y de la tierra.

Esta política de atracción de capitales, insinuada y puesta en marcha en el periodo de Vegh Villegas, fue desarrollada al máximo desde el año 1978. La unificación de los tipos de cambio, la actitud de adelantar el conocimiento de las devaluaciones y las correcciones del valor de la moneda extranjera por debajo de los índices de precios internos —siguiendo fórmulas previamente practicadas en Argentina y Chile—, han sostenido las elevadas tasas de ganancias financieras e inmobiliarias, así como asegurado grandes diferencias con los estándares internacionales.

Ese ingreso de capitales, que tanto ha alentado los dorados sueños de algunos banqueros de convertir a Uruguay en plaza financiera internacional (al estilo de Panamá, Bahamas, etc.), ha venido a constituirse en una pieza importante del funcionamiento económico global, al cumplir varias funciones. Ante la desaceleración de las exportaciones no tradicionales y la crisis que frecuentemente se abate sobre las exportaciones de carne (caída de precios, proteccionismo europeo, etc.), el ingreso de capitales viene a compensar los continuos déficit de nuestro comercio exterior, uno de cuyos récords se concretó en 1979 y parece que tiende a repetirse en los primeros meses de 1980. Por otro lado, ese proceso de ingreso de capitales ha coadyuvado a constituir reservas internacionales, de tal modo que garantiza la deuda externa y el pago de los altos costos que representa el comentado circuito de capitales. Vale decir que la entrada de capitales se ha utilizado para brindar continuidad y garantías al funcionamiento de mercados de alta rentabilidad, y que requieren una convertibilidad constante a divisas.

También cabe registrar la trascendencia de esos movimientos de capital para cubrir las necesidades fiscales. La colocación de los Bonos del Tesoro en moneda extranjera

constituyó un procedimiento que, sobre todo en el periodo 1974-1978, permitió sobrellevar el financiamiento fiscal de las inversiones públicas sin recurrir a otros medios de crédito. A propósito, una de las conexiones entre el Estado y la banca privada ha sido, justamente, el adelanto de fondos para el desarrollo de las obras públicas. El reciclaje de recursos externos e internos con alta rentabilidad ha contado en el propio Estado con un confiable prestatario para colocaciones a corto plazo.

En fin, el comercio exterior, la deuda externa, el sistema fiscal e incluso una parte del circuito de inversiones, se asociaron al mismo tiempo que se convirtieron en dependientes de los movimientos de capitales externos. Todo ello fue posible porque el sistema de crédito y los mercados de capitales dentro del propio Uruguay se subordinaron progresivamente a esa dinámica financiera: libertad en la constitución de préstamos y depósitos en moneda extranjera, disminución y casi total eliminación de los encajes bancarios, creación de valores reajustables capaces de competir con las inversiones en moneda extranjera (pero inspiradas en idénticos principios de rentabilidad), manejo sobreevaluado del tipo de cambio, libertad en la fijación de tasas de interés, etcétera.

Como el régimen ha dejado al sistema bancario ajustar su funcionamiento a la marcha de la tasa de interés y al movimiento de capitales del exterior, los créditos se han vuelto muy costosos, atizando así el proceso inflacionario. De este modo, el movimiento financiero influye progresivamente en otras esferas de relaciones, sobre todo si los índices inflacionarios se elevan, como sucedió en los años 1978 y 1979, particularmente.

En las condiciones de depresión del mercado interno e inestabilidad de las condiciones internacionales, el acceso al crédito se vuelve una práctica vital. En los procesos de recesión, el dominio del crédito es un arma de éxito, en tanto que facilita la concentración y la centralización del capital en términos monopólicos. En el peor de los casos permite sobrevivir y en los momentos de expansión coadyuva a una jerarquización de la dinámica productiva de las empresas.

El sistema bancario en Uruguay cumple en estos ciclos un papel activo y no de simple intermediario. Por un lado, actúa como gestor de condiciones favorables de salvaguardia o desfavorables de transferencia de los capitales existentes. Por otro lado, actúa como gestor de requisitos para la formación y realización de ganancias de otros sectores, vale decir, condiciona la dinámica de su reproducción. La gran crisis agropecuaria, con sus puntos culminantes en el periodo 1976-1977, fue demostrativa de lo primero. El *boom* de las exportaciones no tradicionales constituyó un ejemplo de lo segundo.

Efectivamente, el acceso al crédito y su costo subsidiado fue fundamental en el fenómeno expansivo de las exportaciones no tradicionales. Una amplia disponibilidad de préstamos oficiales para esas exportaciones a tasas de interés privilegiadas, fue decisiva para el despegue ya comentado. A la vez que abarató el capital de trabajo e inclusive las nuevas inversiones para las industrias de exportación, permitió ganancias extraordinarias a sus destinatarios, así como a los bancos privados que se encargaron de "jine-*tear*" esos dineros baratos, antes de asignarlos a sus destinos específicos.

Un estudio de las principales empresas tomadoras de crédito en la banca privada, permite confirmar la importancia que el sector exportador, en especial el no tradicional,

ha venido adquiriendo en la estructura crediticia. El análisis cubre las principales prestarias de la banca privada entre los años 1974 y 1976, las que representan alrededor del 40% del crédito total otorgado por la banca privada (en moneda nacional y extranjera). Entre esos años, las empresas exportadoras han pasado de absorber la mitad de ese porcentaje a concentrar los dos tercios. Como las empresas exportadoras tradicionales han conservado en ese periodo una participación de una cuarta parte de aquel 40%, ese incremento y mayor concentración del crédito al sector exportador debe adjudicarse a la presencia creciente de las actividades no tradicionales. Simultáneamente se observó un empuje en la participación crediticia de aquellas empresas que combinan actividades hacia el mercado interno y el mercado exportador, lo que elevaría aún más la concentración del crédito hacia las exportaciones.

De acuerdo con estos elementos puede concluirse que en 1976, las actividades de exportación absorbieron aproximadamente un porcentaje no inferior al 40% del total de las colocaciones de la banca privada, lo que diez años antes era el coeficiente que representaba los créditos concedidos por esa banca a toda la industria y el comercio. No hay duda, pues, de que las actividades de exportación desplazaron relativamente a otras actividades de la jerarquía crediticia.

Como se observa, órbitas cada vez más extendidas y polifacéticas del sistema económico uruguayo quedaron articuladas al ciclo de circulación y valorización de los capitales monetarios. Ese proceso involucró no sólo a quienes administran esos circuitos (los bancos), sino a otros sectores económicos que ya funcionan conjuntamente con los agentes del sistema financiero. Como sucede en el mundo de los rentistas y los especuladores, la apariencia de que lo fundamental es hacer rentable el dinero, mientras el crecimiento productivo viene por añadidura, se volvió la ley económica del gobierno uruguayo. Una ley que simboliza la hegemonía del capital financiero. Los bancos transnacionales, los grandes grupos industriales y comercializadores, los inversionistas financieros (que incluyen a empresas de producción con excedentes transitoriamente inactivos), la respaldan.

Para comprender las razones que conducen a este proceso debemos subrayar los obstáculos que todavía se interponen en Uruguay para que, bajo las actuales orientaciones, se brinde una aplicación regularmente productiva a tanto capital excedente. Con un mercado interno pequeño y comprimido, con un costo cada vez más alto y un resultado bajo y relativamente inestable de las inversiones agrarias, ningún sector productivo está actualmente en condiciones de propender a la elevación del crecimiento económico del país y su sostenimiento. Ni siquiera, como ha ocurrido en otros países, existe la posibilidad de un ciclo de altas tasas de crecimiento en 4 o 5 años seguidos.

La tasa de 8.5% de aumento del producto durante 1979 no desvirtúa esa afirmación, sino que más bien la confirma. Los factores que sostienen el crecimiento económico en ese año fueron compensatorios de caídas anteriores, por ejemplo en el sector agropecuario, que no son repetibles o provienen de los impulsos externos básicamente especulativos que repercuten en la construcción o las ventas de bienes y servicios a los turistas. Estos factores adquieren una fuerza ocasional, pero no sostienen un proceso de acumulación. Hasta cierto punto, los elementos más importantes en cuanto a las bases de un crecimiento productivo descansan en los aumentos de la inversión pública y en

las inversiones de las ramas de exportación no tradicional. La primera base está principalmente dirigida a la infraestructura, cuyo ciclo expansivo depende de la construcción de obras. La segunda surgió en el periodo de auge de las industrias del cuero y textil, pero se ha detenido parcialmente, sobre todo con la crisis de la industria del cuero. Sería exagerado decir que no existen fuerzas que tienden a una aplicación productiva del capital en Uruguay, pero esa acumulación (que pasó de un 13% a cerca de un 20% durante el régimen) no tiene puntos de sustentación lo suficientemente firmes como para absorber las masas de capital monetario que circulan internamente y se atraen desde el exterior.

Como se demostró en la década de los sesenta, una valorización predominantemente financiera del capital arrastra consigo la inflación. En esa época y hasta hace poco tiempo, las variaciones del tipo de cambio tendían a gobernar los ajustes del sistema de precios relativos. La tasa de interés quedaba subordinada a las variaciones en las cotizaciones del dólar. En fin, el sistema financiero, la especulación y con todo ello el resto de las actividades, se sometían a la lógica de las orientaciones cambiarias.

En los últimos años, por el contrario, el centro de la valorización financiera lo determina el sistema de tasas de interés. Las ganancias se construyen, ahora, subordinando el tipo de cambio a las rentas financieras. Que la cotización del dólar no acompañe el ascenso de los precios internos no constituye en la actualidad una política preocupada de los efectos antiinflacionarios de devaluaciones mayores, o una forma de proteger la industria nacional ante la competencia externa. Nada está más lejos de la realidad que la afirmación de que el temor de una caída del salario real es un impedimento para devaluaciones mayores, como cínicamente lo establecen los encargados económicos del régimen (en enero de 1980, el salario real llegó a su nivel más bajo en el actual régimen), ni mucho menos la de la atenuación de los niveles de devaluación que protege a la industria (ya que la política de desgravar arancelariamente las importaciones busca un objetivo contrario).

Lo que realmente está en juego es la protección de las altas ganancias financieras y su sostenimiento, más que favorable, en términos internacionales. El control de la balanza de pagos, las finanzas del Estado y el sistema de crédito se verían comprometidos hoy si los tipos de cambios se someten a intensas devaluaciones. Una fuga de capitales o una retracción en su ingreso, pone en peligro toda la política económica de Uruguay, por lo visto mucho más que las disminuciones en las exportaciones o un aumento exagerado de importaciones.

¿Cómo influye este proceso sobre la clase trabajadora y los sectores empresariales del sector agropecuario e industrial? Aquí entran en consideración elementos que se refieren a cuestiones de distribución del ingreso como a factores de poder.

En cuanto a los trabajadores, la hegemonía creciente del capital financiero se impuso a través del binomio inflación-represión. La inflación en Uruguay, en las condiciones de funcionamiento antes citadas, ya no es una consecuencia, sino una necesidad. Por su mecánica y sus objetivos, la política económica uruguaya es esencialmente inflacionaria. Redistribuye, corrige, perjudica y beneficia en materia de ingresos y acumulación en términos de precios. En cuanto a la clase trabajadora, la inflación-represión es la política de su empobrecimiento. Es la política que ha permitido que entre 1972 y lo que va de 1980, los trabajadores hayan transferido casi dos años de remuneraciones como mayo-

res ganancias de ciertos sectores capitalistas. O sea, cada trabajador uruguayo en los últimos 8 años, ha trabajado 2 años gratis, para beneficio de los sectores financieros, la industria de exportación y las finanzas estatales; y en periodos más cortos (luego de agosto 1978, por ejemplo), para reajustar las ganancias ganaderas.

A propósito de los sectores agropecuarios, las tendencias son cada vez más claras. El deterioro en su poder político que caracterizó el largo periodo batllista, ha dejado paso a un continuo deterioro de su papel y poder económico. Las tendencias de la producción y el comercio internacional, así como los cambios que han operado en su estructura de costos, confirman la marginación de los productos ganaderos, con ciclos muy pronunciados de caída y cortos momentos de recuperación. La falta de políticas comerciales, de integración y de financiamiento adecuadas a esa tendencia, agrava la crisis que dicho sector vive. Lo que era visible desde una perspectiva internacional se comienza a producir internamente. El poder que los ganaderos retenían sobre las exportaciones, el flujo de divisas, los ingresos fiscales y el control político que esos poderes les brindaban, ha venido a menos rápidamente. La crisis ganadera no conduce a una crisis de balance de pagos o a una crisis fiscal. Las exportaciones no tradicionales y el ingreso de capitales han sido más importantes en ese sentido.

El sector ganadero como un todo sigue siendo poderoso pero ya no forma parte del sector hegemónico. Su apoyo a las tesis gubernamentales en ciertos momentos, no implica nunca, salvo pasajes cada vez más cortos, una capacidad para encabezar como clase proyecto propio alguno, pero tampoco tiene la posibilidad de ingresar en alianza con los grupos capitalistas nacionales e internacionales más dinámicos de la industria, el comercio y la banca. A su vez, se resiste con fuerza a que los intereses de estos últimos se impongan a los suyos, de lo cual se verifica que los que llegaron a ser defensores de los regímenes más conservadores, pasan a convertirse en elementos inestables y de crítica a la política económica vigente, como lo fueron, por otro lado, en la mayor parte de los últimos 25 años.

Con respecto a la industria, interesa remarcar que como un creciente predominio de las orientaciones exportadoras, provoca que la Cámara de Industrias esté hoy más preocupada porque el dólar no se devalúa más fuertemente, que por las condiciones del mercado interno. O sea, más preocupada relativamente por las ganancias de sus agremiados en términos de exportación, que atento por las que provienen del mercado interno. La política económica aplicada ha escindido aún más los elementos que en términos económicos y políticos permitieron históricamente una cierta convergencia de los intereses de los industriales y los obreros. De todos modos, este es un fenómeno a estudiar más profundamente, dados los cambios de estructura que se observan en materia industrial y los intentos de liberalizar las importaciones.

Conviene decir que los factores que caracterizan el avance monopólico-financiero de la estructura económica uruguaya, no suponen una articulación ni cuantitativa ni cualitativamente importante con las corrientes más dinámicas del capitalismo internacional, desde que no existen recursos estratégicos ni industrialización posible y atrayente en el país. Por otra parte, como se señaló, la formación y las estrategias monopólicas resultan siempre cuestionadas y amenazadas en Uruguay por el decaído pero siempre importante sector de ganaderos uruguayos y, quizá, por algunas fracciones del sector industrial.

CIFRAS DE URUGUAY
Principales indicadores económicos

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<i>Producto Bruto Interno</i> (millones de dólares 1970)	2 562	2 577	2 658	2 776	2 849	2 945	3 018	
<i>Producto Bruto Interno por Habitante</i> (dólares 1970)					998	1 026	1 046	
<i>Tasas anuales de crecimiento</i>								
Producto Bruto Interno	- 3.3	0.8	3.4	4.4	2.6	3.4	2.5	8.5
Ingreso Bruto	- 2.6	3.9	- 1.7	2.0	1.1	3.0	2.2	
Relación de Precios del Intercambio	17.0	31.4	-47.2	-19.6	- 4.5	- 0.7	- 3.2	
Precios al Consumidor	94.7	77.5	107.2	66.8	39.9	57.3	46.0	83.1
<i>Indices y porcentajes</i>								
Déficit Fiscal/Gastos Totales Gobierno	16.0	8.9	25.5	26.9	15.9	7.6	8.4	0.0
Salarios Reales (1968 = 100)	95.9	94.3	93.5	85.2	80.2	70.7	68.2	62.6
Tasa de Desempleo	7.7	8.9	8.1		12.8	11.8	10.1	
Servicio Deuda Externa/Exportaciones	0.71	0.75	0.43	0.77	0.42	0.28	0.50	0.37
Export. No Tradicional/Exportaciones	0.25	0.26	0.38	0.49	0.54	0.57	0.62	0.70
<i>Millones de dólares corrientes</i>								
Exportaciones	214.2	321.5	382.2	383.8	546.5	607.5	686.1	785.1
Balance Comercial	2.5	44.0	-104.5	-172.7	- 40.7	-122.4	- 88.3	-418.2
Cuenta Corriente B. de Pagos	7	18	-156	-199	- 84	-103	- 55	
Deuda Externa	674.2	771.2	717.9	955.1	1031.2	1134.0	1320.0	1684.2

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1978. Banco Central del Uruguay, Dirección General de Estadísticas y Censos.

Para finalizar, otras de las contradicciones que atentan contra la consolidación de un nuevo modelo de acumulación, se sitúa en el campo político. La gestión monopólica de la dictadura, si bien consecuente y conveniente para lo que hemos llamado el capital financiero, tiende a perder fuerza como ideología del "bienestar y el interés común". Cada vez más, la política del Estado se expresa como política de clase. La "intermediación" militar queda más al desnudo como brazo armado y administrador del gran capital. Su nacionalismo y defensa de la soberanía nacional es expresión de nuevas dependencias. La cambiante correlación de fuerzas en la dirección militar (menos visible en los dos últimos años, pero latente) y la notoria necesidad de institucionalizar el proceso, por ejemplo, van requiriendo de dosis mayores de ideologías legitimadoras. Es aventurado adelantar cambios en el proceso político uruguayo, pero es conveniente prevenir contra una concepción monolítica del poder en Uruguay, así como sobre cualquier sobrevaloración de su coherencia en la práctica.

LAS EMPRESAS DEL DOMINIO INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS DEL ESTADO EN URUGUAY EN LA ULTIMA DECADA

Antonio Elías Dutra
Wilson Peres Núñez

A. INTRODUCCION

a) Objetivos del trabajo

El objetivo principal del presente trabajo consiste en analizar la evolución de las empresas pertenecientes al patrimonio industrial y de servicios del Estado uruguayo, a partir de un marco analítico multidisciplinario que abarque niveles tales como la funcionalidad de ese patrimonio del Estado, su carácter de instrumento de política económica y el estudio de sus problemas operativos y organizacionales.¹

Se extraerán las conclusiones que lógicamente se deriven de la realidad analizada, sin olvidar el carácter de subsistema integrante de un sistema de orden superior (la política económica), que presenta el segmento de la realidad que se estudiará.

b) Alcance del trabajo

Se abarcará el periodo comprendido entre 1971 y 1980. Este lapso se ha caracterizado por grandes cambios institucionales y políticos en Uruguay, así como por la definición de un punto de corte cualitativo en el enfoque de la política económica y social en el país, corte que se puede ubicar en el bienio 1973-1974. En algunos casos se hará referencia a años previos al periodo de análisis, a efecto de poder realizar comparaciones puntuales.

Para los fines del análisis se estudiarán en profundidad ocho empresas públicas (EP): cuatro entes autónomos (UTE –Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas–, AFE –Administración de Ferrocarriles del Estado–, ANCAP –Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland– y PLUNA –Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea–) y cuatro empresas de servicios descentralizados (OSE –Administración de las Obras Sanitarias del Estado–, ANP –Administración Nacional de Puertos–, ANTEL –Administración Nacional de Telecomunicaciones– e ILPE –In-

¹ Este marco teórico se ha desarrollado en el proyecto de Modelos Teóricos y Operativos de Empresas del Estado, del Departamento de Administración Pública del CIDE, México.

dustrias Lobera y Pesquera del Estado—). Estas empresas cuentan con más del 95% del PBI total del sector de empresas públicas (SEP) para cualquier año comprendido entre 1973 y 1975 (excluidas las empresas del sector financiero que se detallarán posteriormente).²

Expresamente no se incluyen en el estudio las siguientes unidades pertenecientes al Estado uruguayo:

i) Agentes financieros tales como: Banco Central del Uruguay, Banco de la República Oriental del Uruguay, Banco de Seguros del Estado, Banco Hipotecario del Uruguay y Caja Nacional de Ahorro Postal. Se considera que estas empresas del Estado han de ser estudiadas en el marco del análisis de la política monetaria y crediticia del país, y que responden a una lógica diferente a la de los servicios e industrias que son objeto central de este trabajo. La participación de estos agentes financieros en el PBI del total del sector de empresas públicas es, en promedio, del 23.7% en el trienio 1973-1975.³

ii) *Empresas frigoríficas*. Si bien el Estado uruguayo ha tenido una fuerte intervención y participación en la industria frigorífica desde 1928 (creación del Frigorífico Nacional), se considera que el marco contextual de estudio de esta actividad está dado por la producción de carne y que, por lo tanto, el análisis de la misma ha de realizarse con una perspectiva de integración vertical, en la cual la industria frigorífica debe ser concebida como un paso entre la producción y la comercialización del producto. A pesar de intervenciones estatales relevantes, como la creación de Establecimientos Frigoríficos del Cerro, S. A. (1958), de la intervención del Frigorífico Fray Bentos (1968) y de la intervención y estatización del Frigorífico Melilla (1971), el peso de las actividades frigoríficas en el total del PBI del SEP es menor del cuatro por ciento (excluidas las actividades financieras) en promedio, para el trienio 1973-1975.⁴ Esto no debe hacer olvidar la relevancia de este subsector dentro del total de exportaciones de bienes del SEP en los años previos a las privatizaciones del Frigorífico Nacional y del Fray Bentos. Asimismo, se debe recordar el rol que, como ente testigo, cumplió la primera de estas instituciones durante cincuenta años.

iii) Algunas empresas de importancia secundaria, para las cuales no se ha podido obtener información discriminada, tales como la Compañía del Gas y Dique Seco de Montevideo Ltd. (estatizada en 1973, hoy en proyecto de privatización) y una empresa textil intervenida en 1966 (administrada por la Comisión Administradora de la Industria Textil a partir de 1968). La participación de la Compañía del Gas en el PBI del SEP es menor, en promedio, de 1.5% para el trienio ya mencionado (excluidas las actividades financieras).⁵ Las actividades textiles del Estado no son discriminadas en el análisis del PBI a tres dígitos.

² Vid. en Solari, Aldo y Rolando Franco, *La inserción de las empresas públicas en el aparato estatal uruguayo*. ST/CEPAL/Conf. 65/L. 5, Santiago, Chile, 1978. Anexo estadístico, cuadro 2.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

c) Fuentes de información utilizadas

Las principales fuentes informativas manejadas han sido:

- a) Ensayos y estudios de mayor alcance realizados en la década.⁶
- b) Informaciones estadísticas producidas por el Banco Central del Uruguay, reprocessadas en los memoranda económicos del Banco Mundial.⁷
- c) Notas periodísticas de revistas y diarios uruguayos del periodo 1977-1980.⁸
- d) Documentos oficiales del gobierno uruguayo.⁹

d). Metodología de exposición

El trabajo comienza con una breve descripción institucional y económica del SEP y de sus organismos de control, para continuar presentando un marco multidisciplinario de análisis. Teniendo en cuenta ese marco se estudiará, posteriormente, la funcionalidad del sector para el mantenimiento del Estado, su rol dentro de la política económica, y se describirán sus principales caracteres operativos y organizacionales. Se presentarán finalmente, las conclusiones fundamentales y la integración de éstas dentro del funcionamiento general de la economía uruguaya.

B. DESCRIPCION DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS

a) Creación y transformación de las empresas del Estado

Las ocho empresas que constituyen el núcleo de este trabajo han sido creadas en diferentes momentos y respondiendo a etapas muy disímiles del desarrollo político-económico de Uruguay.¹⁰

En el periodo 1904-1932: UTE (1912), ANP (en 1909 recibe la misión de administrar el puerto de Montevideo, en 1916 se extiende su alcance a todos los puertos del

⁶ Solari y Franco, *op. cit.*; Bonsignore, Jaime J., *El Estado y las Empresas Públicas*; Pini, José A. *Las Empresas Públicas en Uruguay. Medidas necesarias para desarrollar su eficacia*. Los últimos dos trabajos fueron ponencias en la Mesa Redonda sobre Empresas Públicas en América Latina, organizada por la ALAP, en México, 1978.

⁷ Banco Central del Uruguay, *Indicadores de la actividad económico-financiera*, Montevideo, marzo de 1980; The World Bank, *Uruguay Economic Memorandum*, Washington, D. C., enero de 1979.

⁸ En especial, los diarios *El Día* y *El País*, y la revista *Búsqueda*, Montevideo, 1977-1980.

⁹ ANCAP, *Anteproyecto de Ley Orgánica; Definiciones de Políticas y Estrategias del Gobierno Uruguayo y Análisis de la Instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo*, 1973.

¹⁰ Vid. Solari y Franco, *op. cit.*, págs. 48 a 59.

país y en 1932 se le confiere el carácter de monopolio) y el Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP, denominado posteriormente ILPE) en 1916. Hacia el final del periodo, en 1931, fue creada la ANCAP. En este periodo, considerado como el batllismo clásico, la política estatizadora del gobierno intentó sin éxito la creación del monopolio estatal del tabaco (1913) y de una marina mercante nacional (1911).

Entre los años 1933 y 1945 se suceden alianzas de clases que propician un freno al impulso estatizador. Pese a ello se organizó una empresa pública (RIONE), a la que se encomendó la construcción y puesta en marcha de la primera planta hidroeléctrica del país. Luego de la Segunda Guerra Mundial, esta empresa dejó de funcionar como ente independiente, siendo incorporada a la UTE.

En los primeros años de la segunda posguerra (1946-1958) se produce un nuevo auge estatizador que responde a la utilización de fondos congelados en el Reino Unido, fruto de las exportaciones uruguayas a ese país durante la guerra. En este periodo pasan a la administración estatal: AFE (1952), OSE (1952) y la Administración Municipal de Transporte (AMDET), hoy privatizada. Asimismo, en 1951 se organiza como ente autónomo PLUNA, que había sido creada como empresa privada en 1936 y transformada en empresa mixta en 1944.

En el periodo 1959-1972 no se crea ninguna empresa objeto de estudio de este trabajo; sin embargo, la intervención del Estado se expandió como consecuencia de estatizaciones "forzadas" por quiebras o liquidaciones de empresas privadas en las áreas frigorífica, textil, bancaria y de servicios de gas.

A partir de 1973, la modificación institucional más importante fue la constitución de ANTEL como servicio descentralizado, a partir de las unidades de telecomunicaciones de UTE.

b) Organización institucional del sector¹¹

Las empresas públicas están organizadas sectorialmente, reconociendo como coordinador de cada sector a diferentes ministerios. El Ministerio de Defensa Nacional coordina las actividades de ANTEL, el de Transporte y Obras Públicas las de OSE, ANP y PLUNA; el Ministerio de Agricultura y Pesca supervisa a ILPE, y el de Industria y Energía, a las actividades de ANCAP y UTE.

Por otra parte, la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI) es el organismo que tiene un control del conjunto del SEP; entre sus actividades relacionadas con la supervisión del SEP, está analizar sus presupuestos de operación e inversión de acuerdo con los objetivos y metas establecidos por el gobierno; los controles realizados por SEPLACODI recaen sobre operaciones corrientes (a través del control de la evolución de salarios, tarifas y precios) y operaciones de inversión (encuadrando la acción de cada empresa dentro de las metas generales del Estado). En una perspectiva histórica se puede considerar que el proceso de reducción de la autonomía de las

¹¹ Vid. Pini, *op. cit.*, pág. 30; Bonsignore, *op. cit.*, pág. 8.

EP, iniciado con la Constitución de 1967, avanza en el sentido de eliminar la gran descentralización mantenida durante los periodos batllistas. Sin embargo, se debe recordar, como una tendencia en sentido contrario, la propuesta de nueva ley orgánica de AN-CAP, que se estudiará posteriormente.

c) Evaluación de la importancia del SEP

El peso de las actividades del SEP (medido como parte del PBI de cada sector de actividad económica, con datos de 1975) muestra que las EP son fundamentales en electricidad, gas y servicios sanitarios (100%), comunicaciones (100%), pesca y caza marítima (23.3%), y transporte y almacenaje (15.9%). Su participación en la industria manufacturera es débil, siendo la importancia del sector privado del orden del 94.8%.¹²

Esta medida agregada del fenómeno no refleja fielmente la importancia que tienen las EP en algunas ramas de la industria manufacturera, como, por ejemplo, la refinación de petróleo y la producción de cemento. Se debe destacar que para el año mencionado la participación del producto industrial en el PBI fue de 24%.¹³

Desde otro punto de vista, la participación del SEP en el PBI, a costo de factores, en el trienio 1973-1975 fue –en promedio– de 6.9%, cifra que se eleva a 9.1% si se incluye a las actividades financieras.¹⁴

En 1975, la inversión del SEP alcanzó el 24.9% de la formación interna bruta de capital, después de haber sido inferior al 10% en años como 1964 y 1968.¹⁵

Asimismo, es interesante hacer notar que el SEP respondía, en 1973-1975, por el 14.1% del total de remuneraciones pagadas en la economía uruguaya, cifra similar a la de 1964.¹⁶

A partir de estimaciones no muy confiables sobre el empleo previsto por las ocho principales EP, se puede concluir que éstas ocupan aproximadamente el 4.4% de la población activa del país durante el periodo mencionado.¹⁷

Los datos analizados permiten relativizar apreciaciones habituales sobre el peso del “estatismo batllista”. En efecto, los indicadores de participación en el PBI, en la inversión y en el empleo de las EP uruguayas no son superiores a las cifras habituales en otros países; por ejemplo, en la década de los sesenta diversos países de la Comunidad Económica Europea presentaban, para sus empresas públicas, las siguientes características: participación en el PBI y en el empleo no agrícolas, entre el 8 y el 10%; participación en la formación bruta interna de capital, entre el 18 y el 33% del total.¹⁸

¹² Solari y Franco, *op. cit.*, anexo estadístico, cuadro 6.

¹³ Banco Central del Uruguay, *op. cit.*, pág. 70.

¹⁴ Solari y Franco, *op. cit.*, anexo estadístico, cuadro 2.

¹⁵ *Ibid.* cuadro 9.

¹⁶ *Ibid.* cuadro 13.

¹⁷ *Ibid.* pág. 70.

¹⁸ L'Hériveau, Marie-France, *Pourquoi des entreprises publiques?* PUF, París, 1972.

Desde el punto de vista cualitativo, las EP en Uruguay se encuentran ubicadas en sectores “habituales”: energía, transporte y comunicaciones, siendo su desarrollo en actividades de industria manufacturera inferior a las EP de países como Brasil, México y Argentina (donde existen amplias inversiones públicas en actividades tales como siderúrgica, construcción de material ferroviario y carretero, etc.). Los argumentos manejados en este párrafo y el anterior permitirían calificar al estatismo batllista de “convencionalmente intervencionista”.

Con la importante excepción de ANCAP e ILPE, se constata que las principales EP uruguayas están concentradas en actividades que, por su estrecha dependencia de una red de transmisión-distribución, presentan características de monopolio natural, en la medida en que el costo invertido en la mencionada red permite situaciones relativamente permanentes de rendimientos crecientes a escala.¹⁹ Piénsese en el peso de la red de distribución-transmisión en casos como los de AFE, ANTEL, UTE, OSE y ANP. El caso de PLUNA no es tan claro.

C. MARCO DE ANALISIS

a) La necesidad de trabajar dentro de diferentes problemáticas

El presente estudio se realizará teniendo como marco de referencia la existencia de tres problemáticas que habitualmente se confunden; a partir de la existencia de tres planos de generalización diferentes, de la existencia de distintos problemas en cada uno de estos planos, y de la utilización de categorías relevantes disímiles en cada nivel y, por lo tanto, de las teorías “válidas” para el análisis, se propone el siguiente marco multidisciplinario.

b) Presentación de las problemáticas

Problemática Uno: el primer plano de generalización hace referencia a la funcionalidad²⁰ del dominio industrial y de servicios del Estado, con respecto al sistema de orden superior al que pertenece, sea este el Estado en su conjunto o la formación social. En este plano, los problemas planteados son de tipo estratégico: crecimiento o no del sector, su carácter de motor de la economía o de subsidiario de la actividad privada, su contribución al mantenimiento de las pautas centrales del sistema, etc. En este plano, el análisis es de tipo político o ideológico con elementos económicos. Si bien se reconoce la determinación en última instancia de la superestructura por la base económica, es necesario trabajar con la hipótesis de desfase entre las leyes de la estructura económica y las regularidades de la superestructura, a fin de poder tener en cuenta el aporte gramsciano de la teoría del error.²¹

¹⁹ Arancibia, Armando y Wilson Peres, “La Polémica en torno a las Empresas Públicas en América Latina” en la revista *Economía de América Latina*, núm. 3, CIDE, México, 1979; vid. pág. 20.

²⁰ Se utiliza el concepto de función en el sentido que le da Robert K. Merton en *Teoría y Estructura Sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1970, págs. 60 a 65.

²¹ Gramsci, Antonio, *Escritos Políticos*, Cuadernos Pasado y Presente, núm. 54, México, 1978, págs. 331 y 332.

Las principales teorías que han conceptualizado el rol de las empresas públicas en este plano han sido la neoclásica, en sus análisis de situaciones de “primera preferencia”, y la marxista en sus diferentes perspectivas: capitalismo monopolista de Estado, análisis del capitalista colectivo por Offe y Altwater, etcétera.²²

Este plano analítico puede ser enriquecido si se le combina con la siguiente perspectiva tridimensional de los diferentes niveles de abstracción posibles para el análisis de la burocracia.

i) El análisis de la relación sociedad civil-sociedad política (considerando a las EP dentro de esta última, como área fundamental de la intersección, que coincide casi totalmente con el concepto hegeliano de “poder de policía”).

ii) Las relaciones entre la burocracia (entendida como aquel cuerpo que exclusivamente utiliza la coerción administrativa) y los otros aparatos del Estado.

iii) Las relaciones, en el interior de la burocracia, entre los funcionarios del Estado propiamente tales y los agentes estatales que controlan el dominio industrial y de servicios del mismo.²³

El reconocimiento de diferentes niveles de abstracción permitirá detectar fenómenos que, siendo funcionales para un nivel, pueden ser disfuncionales para otros. Esta aclaración explícita el rechazo de este trabajo a las hipótesis de que todo lo existente es tal porque es funcional, y que algo que es funcional para un nivel lo es para todos los niveles y la sociedad en su conjunto.²⁴

Problemática dos: la empresa pública como instrumento de política económica. A diferencia del caso anterior, en este segundo plano habitualmente se realiza un análisis a posteriori de los efectos de la actuación de las EP sobre macrovariables tales como empleo, producto, inversión, tasa de inflación, saldo de las balanzas comerciales y de pagos, etcétera.

Hay un predominio del análisis económico sin una profundización adecuada de los factores políticos e ideológicos. La inspiración básica de los análisis de este plano está dada por las teorías económicas keynesiana y kaleckiana. Los planteamientos marxistas de tipo estructuralista-económico, en el cual el Estado aparece solamente para solucionar contradicciones directamente definidas en la base económica, se pueden considerar pertenecientes a este plano de análisis.²⁵

Problemática tres: características operativas y organizacionales del sector. En este plano el estudio se centra en problemas vinculados al funcionamiento económico u organiza-

²² Vid. Arancibia y Peres, *op. cit.*, págs. 18 a 27.

²³ Elías, Antonio, *El Rol de la Burocracia en la Relación Sociedad Civil-Sociedad Política*, mimeo, CIDE, 1979.

²⁴ Vid. Merton, *op. cit.*, págs. 60 a 65.

²⁵ Vid. Arancibia y Peres, *op. cit.*, págs. 27 a 29.

cional de las unidades, o de la simple suma de ellas. Las principales categorías utilizadas hacen referencia a rentabilidad, eficiencia y eficacia, conflictos causados por el control externo al sector, etc. Para estas categorías es fundamental trabajar con aportes de teoría microeconómica, de contabilidad y de teoría de la organización.

Existe cierto traslape entre las tres problemáticas, como, por ejemplo, el hecho de que la rentabilidad de las EP (plano tres) afecta la forma de financiar su inversión, pudiendo incrementar su endeudamiento externo y, por ende, el del país (plano dos), y afecta también la búsqueda de la legitimidad de los gestores de esas empresas (plano uno). Pese a estos traslapes es útil distinguir las problemáticas para evitar confusiones o la utilización de conceptos propios de un plano en otros. Asimismo, es de hacer notar que los analistas que se centran en un solo plano llegan a ignorar la existencia de los otros, o a depreciar los aportes producidos fuera de su problemática.

Este trabajo pretende abarcar las tres problemáticas mencionadas, a efecto de dar una visión general del fenómeno, sin dejar de reconocer los diferentes grados de desarrollo de los conocimientos y de la información en cada una de ellas.

D. EL JUICIO DE FUNCIONALIDAD DEL SEP

a) El análisis a nivel del discurso

Se comenzará el análisis de la funcionalidad del SEP con la presentación de las posturas ideológicas de los principales protagonistas del proceso de decisión, implementación y discusión de la política del Estado referente a las EP.

Se estudiarán los discursos de los responsables de la revista *Búsqueda* en cuanto paradigma de la posición liberal-económica, los planteamientos de las Fuerzas Armadas (FFAA) a través de algunas de las autoridades representativas del cuerpo, y los desarrollos teóricos de intelectuales orgánicos de la clase dominante.

i) El discurso liberal-económico es presentado en su visión más coherente por la revista *Búsqueda*.²⁶ Su confianza en el juego de la economía de mercado es total, al punto que sólo reconoce al Estado su función primaria de ejercer el monopolio de la fuerza física.

Estos teóricos liberales llegan inclusive a dudar de la existencia de monopolios naturales que justifiquen la intervención estatal. En especial, rechazan todo tipo de monopolio legal, junto con formas organizativas similares de competencia imperfecta. Su planteamiento, vinculado con la teoría de los derechos de propiedad, parte de la base de que la empresa pública es ineficiente por el solo hecho de ser propiedad estatal.

Su argumento prioriza como parámetro de evaluación al criterio de beneficio contable, tal como es presentado en el balance. En las empresas públicas, al existir precios de monopolio (que encubrirían, según ellos, impuestos no aprobados legalmente) no

²⁶ Vid. *Búsqueda*, núm. 85 de octubre de 1979, núm. 83 de agosto de 1979, y núm. 81 de junio de 1979.

existe la posibilidad de evaluar la eficiencia de sus gestores de acuerdo con el criterio de eficiencia aceptado por *Búsqueda*: la rentabilidad.

Sólo defenderían a una empresa pública si fuera capaz de generar una utilidad similar a la que obtiene el sector privado con un volumen de capital igual, una vez que se hubiere impuesto a la EP un precio que fuera el equivalente al que existiría en un mercado perfectamente competitivo. Con objeto de lograr los fines sociales que habitualmente se le atribuyen a la EP, proponen el funcionamiento libre del mercado con transferencias de ingresos o riqueza realizados transparentemente por el Estado. Coherentemente no aceptan que la EP sea un mecanismo de defensa de la soberanía nacional, llegando a explicitar la tesis de que es mejor una empresa extranjera eficiente que una nacional ineficiente. Este argumento lo utilizan para rechazar apreciaciones de la dirección de ANCAP acerca de que si hubiera libre competencia, y si ANCAP no existiera, estarían en el mercado del petróleo refinado solamente empresas multinacionales.

Su propuesta en lo referente al SEP consiste en privatizarlo y, con los recursos obtenidos, generar ingresos invirtiéndolos financieramente, lo que permitiría reducir los impuestos.

Sus argumentos respetarían la coherencia neoclásica exclusivamente si se considerara que la economía uruguaya es una economía “de primera preferencia”. Su debilidad teórica es manifiesta al ignorar situaciones de “segunda preferencia” en la que, aun los teóricos neoclásicos, reconocen un relevante papel a la EP como correctora de externalidades y de situaciones de competencia no perfecta.²⁷

ii) El discurso de las FFAA. En el Cónclave de San Miguel, en 1973,²⁸ las FFAA parecen aceptar, en su totalidad, el planteamiento liberal, planteándose “la reducción del grado de estatización de las actividades comerciales e industriales del Estado con la importante salvedad de las actividades consideradas críticas o estratégicas de especial interés nacional”. A pesar del impulso liberal durante la dirección económica de Vegh, en 1974, este proyecto nunca fue llevado a la práctica consecuentemente.

Diferentes planteamientos de oficiales de alta graduación, principalmente vinculados a la administración de ANCAP, en años posteriores, presentan un cuadro diferente. Por ejemplo, el vicepresidente de ANCAP, coronel Andrés, plantea que no se está en un proceso de “chatarreo” de ANCAP, sino que se intenta rentabilizar áreas de esta empresa que eran de notoria ineficiencia, y rechaza que el Estado pretenda descapitalizar a este ente.²⁹ Consistentemente, el presidente de esa empresa, Brigadier General Borad, al proponer el cambio de su estatuto jurídico, niega tener intención de privatizar o enajenar la empresa que dirige.³⁰

Asimismo se pueden encontrar planteos que califican de agresiva a la política de ANCAP, en lo referente a inversiones en el área de hidrocarburos, en el discurso del

²⁷ Vid. Arancibia y Peres, *op. cit.*, págs. 18 a 23.

²⁸ *Definiciones de Políticas y Estrategias...* págs. 1 y 2.

²⁹ *El País*, 10 de junio de 1978.

³⁰ *Ibidem*.

Teniente General Alvarez al inaugurarse, en 1978, el complejo petrolero vinculado a la terminal de José Ignacio; este oficial calificó esa inversión de ANCAP como “un acto de afirmación de la soberanía nacional”.³¹

Posiblemente la expresión más acabada de la política referente a empresas productivas del Estado se encuentre en la “Memoria y Balance 1976” de ANCAP,³² en la que se presenta a la empresa como un instrumento de desarrollo del país, que no debe tener fines de lucro o de explotación y que debe cumplir objetivos de tipo social, aun contrariando intereses empresariales o de rentabilidad interna. Es de destacar que en esa memoria la empresa trata de presentarse como no dogmáticamente estatista y como preservadora de su independencia comercial e industrial, frente a capitales foráneos y empresas multinacionales que serían las que en definitiva manejarían el mercado si se lo librara a la actividad privada. Asimismo, la política de ANCAP es presentada como un instrumento de lucha antiinflacionaria, lo cual muestra distancia con el planteamiento ya mencionado de *Búsqueda*.

No se podrían generalizar estas posiciones como las de las FFAA en su conjunto, aunque es de hacer notar que estos planteamientos son realizados por oficiales que, de acuerdo con la decisión de la Junta de Comandantes en Jefe del 18 de enero de 1973, se encuentran subordinados a esa Junta, a través de los Mandos Naturales, con independencia de la línea jerárquica burocrática establecida en el aparato administrativo del Estado.

Los argumentos manejados para la defensa de ANCAP no son utilizados en el caso de una empresa pública también productiva, como el ILPE, que se encuentra —como se verá posteriormente— en acelerado proceso de reducción de su actividad, cediendo al sector privado, fundamentalmente extranjero, el control de un recurso natural de importancia estratégica por el papel que está desempeñando en la exportación. Lo anterior hace pensar que los argumentos reales para el mantenimiento y desarrollo de ANCAP estarían lejos de los esgrimidos en los discursos mencionados, y que se acercarían a razones más consustanciadas con la lógica militar, como se verá más adelante.

Es de hacer notar que cierta oposición tolerada, expresada por el diario *El Día*, utiliza a manera de punto de apoyo declaraciones como las de Borad, a fin de realizar una tímida defensa de la EP, presentando la política de ANCAP como una continuación del estatismo batllista, el cual ya fue calificado en este trabajo como “convencionalmente intervencionista”.

iii) El planteamiento de algunos intelectuales del régimen. Las opiniones del ex Ministro de Hacienda, Vegh, y de Alberto Bensión son consistentes, en última instancia, con el planteamiento de las Fuerzas Armadas.³³

³¹ *Ibidem*.

³² *El Día*, 7 y 10 de septiembre de 1977.

³³ Bensión, Alberto, en *Cuatro Tesis sobre la Situación Económica Nacional*, FCU, Montevideo, 1974; y Vegh Villegas, Alejandro, *Economía Política: Teoría y Acción*, Ediciones Polo Ltda., Montevideo, 1977, págs. 39, 42, 46, 47 y 62.

En 1974, Bensión plantea “el carácter fundamental de la inversión del Estado como movilizador de la economía que hay que manejar en la forma más racional e intensa posible, en especial en los primeros años de implementación de la política económica” del régimen actual. La consideración anterior no le impide manifestarse contra la propiedad pública en lo que considera “ciertos sectores totalmente secundarios desde todo punto de vista”. (El papel dinamizador que cumple la inversión pública, a condición de que sea eficiente y racional, parece acercarse mucho más a planteamientos de tipo keynesiano que al liberalismo puro de *Búsqueda*.) Hay elementos que permiten considerar a este planteamiento como orgánico, en lugar de asignar el carácter de tal al enfoque neoclásico, por lo menos en lo referente a las actividades productivas del Estado. El carácter de orgánico surge de la consideración de los efectos que tiene esta posición sobre elementos de legitimación del accionar del Estado, más allá de la pura y simple lógica económica empresarial.

En cuanto a Vegh, se verifica una elevada coincidencia entre sus posiciones de política económica y las de *Búsqueda* citadas en *i*); sin embargo, su planteo en lo referente a las empresas del Estado es sensiblemente diferente al de los liberales puros. Vegh considera que sus análisis son válidos para “los Estados Modernos del mundo occidental, caracterizados por un predominio de la propiedad privada de la tierra y los medios de producción, pero con fuerte propensión a la intervención del Estado, no solamente en la determinación de las reglas de juego del sistema económico, sino también en la acción directa a través de empresas públicas productoras de bienes y servicios[...].” El rol de las EP en la economía no es puesto en duda. Por otra parte, sus planteos de abatir las inversiones públicas de baja eficiencia, de implantar sistemas de precios realistas de los servicios públicos, y de disciplinar y racionalizar el gasto mediante la reducción del número de funcionarios, es coincidente con las ideas de Bensión. Ninguna de estas ideas atenta, sin embargo, contra la permanencia de las actividades productivas relevantes del Estado.

b) El nivel de la práctica

Se estudiará lo sucedido a nivel institucional, y el comportamiento del SEP en lo referente a su participación en el valor agregado y en la inversión pública.

i) A nivel institucional se constata la privatización de AMDET, y de la División de Productos Químicos de ANCAP.³⁴ Se ha llamado a licitación para la venta de los establecimientos agroindustriales de Joanicó (en 1978) y El Espinillar (en 1976 y 1977) de ANCAP, sin que se concretaran esas privatizaciones.³⁵ La negativa explícita a la privatización de ANCAP y la defensa del carácter social de la inversión en El Espinillar, luego de rechazar la única oferta a la segunda licitación, contrastan con la venta de frigoríficos de propiedad estatal, luego de 1973. No se observa, pues, una reducción importante, a nivel institucional, de los entes productivos y de servicios del Estado, manteniéndose las EP tradicionales de Uruguay.

³⁴ Solari y Franco, *op. cit.*, pág. 64; Pini, *op. cit.*, pág. 14; *El Día*, 4 de abril de 1978.

³⁵ Solari y Franco, *op. cit.*, pág. 68; *El Día*, 6 de agosto de 1977 y 4 de abril de 1978.

ii) En términos del valor agregado del SEP (excluidas las actividades financieras), se advierte que en el periodo 1973-1975 no hay una reducción sensible de su participación en el valor agregado total de la economía uruguaya. El promedio de dicho trienio es de 6.9%, después de haber sido de 7.0% en 1964, 1968 y 1972.³⁶ Para los sectores que se dispone de información hasta 1979 (Comunicaciones y Electricidad, Gas, Agua y Servicios Sanitarios) se constata una estabilidad casi total alrededor del 3.6% del VA total, entre 1971 y 1979.³⁷ Es de hacer notar que estos dos sectores que no han reducido su participación contaban con el 56.3% del VA del SEP no financiero, en 1973-1975.³⁸ Por otra parte, sí se puede observar una pérdida de participación importante de ILPE en el total de la pesca realizada en el país: de ocupar el 31.3% del total en 1973, llega a ser sólo el 4.4% en 1979; esta reducción se debe tanto al crecimiento de la pesca privada como a una reducción de 17% de la pesca estatal en valores absolutos.³⁹

iii) Observando la inversión pública se puede comprobar su dinamismo en 1974-1977. Del 26.2% promedio de participación de la inversión pública en la inversión total en 1970-1973, se pasa a una participación del 35.7% en 1974-1977.⁴⁰ La inversión pública crece tanto en construcción como en maquinaria y equipo, siendo mucho más importante el crecimiento en el segundo rubro. Frente a una inversión pública equivalente al 2.8% del PBI en promedio en 1970-1973 (lo que coincide con la tendencia histórica desde 1955) se verifica en un avance hasta el 5.1% del PBI en 1973-1977, en promedio, lo que significa un aumento de 82% de este indicador.⁴¹ Es de hacer notar que la mayor aceleración en el crecimiento de la inversión estatal en maquinaria y equipo que en construcciones ha llevado a que la primera, de constituir el 14.4% de la inversión pública total en promedio, en 1970-1973, llegue a representar el 23.9% en promedio, en 1974-1977, presentando un incremento de 55%.⁴²

Las informaciones recogidas sobre inversiones concretas de diferentes empresas públicas y del sector central, luego de 1977,⁴³ así como estimaciones realizadas en Uruguay, permiten afirmar que en 1978-1979 se mantiene la tendencia al crecimiento de la participación de la inversión pública dentro del total de la inversión del país.

iv) Estimaciones sobre la inversión del SEP permiten afirmar que ha aumentado sensiblemente su participación dentro de la inversión pública, al punto de representar, en 1975, el 71.3% en la inversión pública, luego de haber sido sólo el 32.7% en 1968. Medido en términos del PBI del país, la inversión del SEP llega a constituir el 3.2% en

³⁶ Solari y Franco, *op. cit.*, anexo estadístico, cuadro 2.

³⁷ Cálculo a partir de cifras del Banco Central del Uruguay, *op. cit.*, pág. 71.

³⁸ Solari y Franco, *op. cit.*, anexo estadístico, cuadro 2.

³⁹ Cálculo a partir de cifras del Banco Central del Uruguay, *op. cit.*, pág. 79.

⁴⁰ Anexo estadístico, cuadro 1.

⁴¹ Anexo estadístico, cuadro 2; y Faroppa, Luis A. "Inversión y Crecimiento" en *El Día*, 24 de marzo de 1979.

⁴² Anexo estadístico, cuadro 3.

⁴³ Vid., para ANTEL, *El Día*, 1° de junio de 1978; para PLUNA, *El País*, 7 de abril de 1978; para ANCAP, *El País*, 17 de mayo de 1978. También véase Pini, *op. cit.*, pág. 13 (Punto 58). Para la inversión en obras hidroeléctricas, consúltese la documentación de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande y la Comisión de Palmar.

1975, frente al 1.3% de 1964 o al 0.9% de 1968.⁴⁴ Para el periodo 1976-1977, cifras no homogéneas con las anteriores permiten confirmar un avance, respecto a 1975, de los gastos de capital de las EP. Estos gastos de capital de las EP llegan a duplicar en 1976-1977 la situación de 1971-1972. El gasto de capital del resto del sector público es bastante estable entre 1971-1977, lo que lleva a que la evolución del gasto de capital del total del sector dependa de la evolución del gasto de capital de las EP.⁴⁵ Informaciones como la compra de aviones por PLUNA, la construcción y el equipamiento de cámaras frigoríficas en el puerto por la ANP, y la ampliación de la planta de cemento de ANCAP en Paysandú, permiten inferir que difícilmente se puede haber reducido la participación que la inversión de las EP presentaba dentro de la inversión pública total, en 1975.⁴⁶

En resumen, no se puede comprobar una reducción sensible del SEP a nivel institucional, y es notorio el aumento de su importancia en lo referente a la inversión. La revista *Búsqueda* plantea, en enero de 1980,⁴⁷ que no ha habido ninguna reducción importante del peso del aparato estatal y de las EP en la economía uruguaya, presentando la tesis de que se ha perdido un tiempo político ideal para reducir esa participación. Cualquier conceptualización de lo que pueda significar ese tiempo político, indicaría la confianza de los liberales económicos en el autoritarismo político para lograr lo que la economía de libre mercado no pudo alcanzar. La realidad parece adecuarse al planteamiento de las FFAA y de los intelectuales orgánicos de la clase dominante, al menos en lo que a este sector de la actividad económica se refiere. La explicación de las causas profundas de por qué ha sido así, corresponde al punto siguiente.

c) La complementación de la práctica y la teoría para obtener resultados funcionales al sistema

La discusión del rol cumplido por el SEP a partir de 1973 se realizará de acuerdo con el marco teórico planteado.

i) Parece evidente que el Estado uruguayo ha cumplido las labores de capitalista colectivo que, por su propio carácter de tal, los capitalistas individuales no pueden realizar. Un desarrollo del proceso de reproducción dentro de la lógica del beneficio, no hubiera garantizado las moderadas tasas de inversión que presenta la economía uruguaya luego de 1976, y hubiera fortalecido el estancamiento o la regresión de la inversión privada. Coherentemente con la teoría del capitalismo monopolista de Estado, se puede plantear que las EP han cumplido el rol de permitir un crecimiento que redunde en una mayor tasa de ganancia para el sector monopolístico privado. Sin embargo, hay que explicar el porqué de la oposición de los intelectuales liberales de *Búsqueda* al avance de la inversión pública. Sin negar la inercia propia de todo esquema teórico, se debe advertir que el desarrollo de la actividad productiva del Estado entra en contradicciones con mecanismos selectivos negativos del sistema político, que filtran posibles políticas

⁴⁴ Cálculos a partir de Solari y Franco, *op. cit.*, anexo estadístico, cuadro 10.

⁴⁵ Anexo estadístico, cuadros 4 y 5.

⁴⁶ Vid., referencia núm. 43, supra.

⁴⁷ *Búsqueda*, núm. 88, enero de 1980.

anticapitalistas que podrían ser llevadas adelante por el Estado. Aunque el sector monopolístico se haya visto favorecido por la política del Estado en lo referente a las EP, los liberales deben defender la confianza en la propiedad privada y en el carácter eficiente de la gestión empresarial, pues lo contrario permitiría que se concibiera como factible un país en el que el sector privado no tuviera un rol que cumplir.⁴⁸

Como ejemplo de lo anterior es interesante presentar la posición de Jorge Caumont en *Búsqueda*,⁴⁹ en la cual plantea que, frente al gran desarrollo de la inversión pública en 1973-1977, se impone una pausa en la misma a partir de 1979, porque eso permitirá mayores posibilidades de consumo a la población, lo que será “un premio para la actual generación”. Es extraño que un defensor de la empresa privada como Caumont, proponga una pausa de la inversión pública como forma de reducir los impuestos y aumentar el consumo privado, cuando es notoria la determinación del sector privado de reducir el salario real a su menor expresión posible, frenando así el consumo. Informaciones sobre salarios del periodo 1973-1977 permiten constatar que los salarios de la industria y de la construcción privadas fueron los que menos subieron en el país, en términos nominales, presentando índices muy inferiores a los del Estado y de las EP.⁵⁰ La causa de fondo del planteamiento de Caumont quizá se pudiera encontrar en el deseo del sector privado de aumentar su participación en la plusvalía generada, en detrimento de la participación del Estado en la misma, en especial la que utiliza para el crecimiento de su inversión y de las EP. Algo de esto se ve cuando fundamenta que la reducción de la inversión pública “abrirá mayores posibilidades a la inversión privada que siempre genera retornos sociales más rápidos y palpables” (sic).

En un orden similar de ideas, se debe destacar que el desplazamiento del papel de las Fuerzas Armadas en el cuadro de las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política en Uruguay, permitiría inferir la intención de ellas de legitimar, por medio de su gestión en ciertos aparatos del Estado, su carácter de aparato burocrático eficiente y capaz de dirigir los destinos del país más allá del simple monopolio de la fuerza física. El avance del Estado, con su inversión y la de sus empresas, estaría intentando legitimar el carácter de fuerza motriz de la sociedad que las FFAA pretenden tener. Su participación en cónclaves en los cuales se ha decidido el futuro económico del país, parece mostrar explícitamente esta determinación. Esto es aún más evidente si se piensa que el proceso político de 1972-1974 destruyó la casi totalidad de los aparatos de mediación entre la sociedad civil y la sociedad política en Uruguay, sustituyendo el consenso por la coerción. Dado que tal sustitución es una fuerza que puede destruir el sistema a largo plazo, la búsqueda de legitimidad se transforma en un imperativo del aparato que controla el Estado. Dado que formas populistas y participativas de legitimación parecen excluidas de la perspectiva militar luego de 1973 quedan solamente como mecanismos de legitimación la búsqueda de la eficiencia y el cabal cumplimiento del rol de capitalista colectivo.

ii) Inscrito en el marco del planteamiento anterior, se puede observar un desplazamiento horizontal de las FFAA, de una postura de ocupar los aparatos coercitivos del

⁴⁸ Arancibia y Peres, *op. cit.*, págs. 23 a 27.

⁴⁹ *Búsqueda*, núm. 79, abril de 1979.

⁵⁰ Faroppa, Luis A., “Tendencias Salariales en el Ambito de Nuestro País”, en *El Día*, 10 de octubre de 1977.

Estado, a una situación en la que ocupan tanto éstos como otros aparatos que realizan su coerción exclusivamente a través de normas administrativas. Se puede afirmar que las FFAA no sólo han ocupado el espacio del grupo reinante en la escena política uruguaya, sino que también han querido desempeñar el rol del grupo dirigente de la burocracia administrativa.

iii) El desplazamiento horizontal del nivel anterior permitiría suponer la intención de las FFAA de dar continuidad en el tiempo a su carácter de grupo dirigente, aun en la eventualidad de su desplazamiento de la escena política. El desarrollo de cuadros militares al frente de la gestión de EP les permitiría una estabilidad como controladores de importantes áreas del Estado, en el caso en que se vieran forzadas a abandonar puestos en la cúspide de la burocracia propiamente dicha. Múltiples veces en la historia uruguaya en caso de “desorden” administrativo los militares ejercieron la gestión de EP (por ejemplo, AFE) para imponer “orden”. Si a esta pretensión de “ordenadores” se le agrega una pretensión de racionalidad y eficiencia, legitimada por su actuación al frente de importantes EP y por el desarrollo de obras de gran magnitud en infraestructura, se puede inferir que los administradores militares podrían seguir al frente de los entes del Estado uruguayo, aun cuando se dieran ciertos cambios en el espacio político. Es factible que estos cuadros permitieran a las FFAA desarrollar la posibilidad de no sólo cumplir el papel de respaldo físico-militar para los intelectuales orgánicos de la clase dominante, sino transformarse ellos mismos en esos intelectuales, permitiéndoles el desplazamiento vertical hacia un ejercicio real no sólo del poder sino también de la dirección efectiva del proceso. Una vez ocupado parte del espacio de la razón política, los militares verían el ocupar la razón técnica como un instrumento para volver ineludible su participación en el primer espacio. Se puede recordar a Weber en su tesis de que “el rostro cotidiano que presenta la dominación es el administrativo”.⁵¹

En resumen, se considera que el mantenimiento institucional y el crecimiento de la inversión del SEP, han sido funcionales tanto para el sistema económico en su conjunto como para los proyectos de legitimación de las FFAA en su doble avance horizontal y vertical. Por otra parte, visto desde la óptica de los capitalistas individuales, y de sus teóricos, el crecimiento del SEP es disfuncional en la medida en que detrae plusvalía para sus inversiones, la cual podría ir a incrementar la tasa de ganancia privada o, en especial, la del sector monopólico. La incapacidad de pensar en términos de la reproducción del sistema, lleva al capitalista individual a ignorar las leyes de acumulación, priorizando las de competencia.⁵² El Estado valoriza un capital, mediante su inversión, que de otra forma no podría valorizarse, elevando así la masa de plusvalía y, por lo tanto, la tasa media de beneficio.

En conclusión, se mantiene la tesis de que los capitalistas individuales ven a la sociedad en términos de ganancia, y que sólo la burocracia puede leerla en términos de plusvalía.⁵³

⁵¹ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

⁵² Vid. Aglietta, Michel, *Regulación y Crisis del Capitalismo*, Siglo XXI Editores, México, 1979.

⁵³ Zavaleta, René, “Las Formaciones Aparentes en Marx” en *Historia y Sociedad*, Segunda Epoca, núm. 18, México, 1978.

E. LAS EMPRESAS PUBLICAS COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA

En este segundo nivel de análisis se estudiarán los efectos sobre macrovariables de relevancia que tiene el accionar económico de las EP. Anteriormente se describió (apartado B, punto c) la participación que éstas presentaban en la generación del PBI; en esta parte se estudiará la inversión del sector y su financiamiento, su incidencia en el nivel de ocupación y remuneraciones de la economía, su efecto sobre la tasa de inflación, y su repercusión sobre el comercio exterior.

a) La inversión de las empresas públicas y su financiamiento

Como se dijo anteriormente, en 1976-1977 los gastos de capital en inversión fija de las EP duplican el nivel que los mismos alcanzaron en el periodo 1971-1972, recuperándose de la abrupta caída que presentan en 1973-1975.⁵⁴

Al discriminar el total de gastos de capital en inversión fija por empresa, se advierte que hay: *a)* un gran crecimiento de los gastos de ANCAP y AFE; *b)* una fuerte caída de los de ANP, OSE, ILPE y PLUNA; *c)* un aumento de los de UTE, y *d)* una recuperación, en 1977, de los de ANTEL, luego de una fuerte reducción en 1972-1976. A partir de 1974 se puede considerar que desaparecen, hasta 1977, los gastos de capital de ANP, ILPE y PLUNA; informaciones ya citadas sobre inversiones realizadas por el primero y el último de estos entes, permiten inferir una reversión de la tendencia en 1978-1979.

Es necesario destacar que la única EP que realiza inversión financiera en el periodo es ANCAP; esa inversión financiera llega a ser superior a la inversión en capital fijo en 1974.

En cuanto a la participación de cada empresa en el total del gasto de capital de las ocho EP estudiadas, se puede afirmar que: *a)* el conjunto de ANP, OSE, ILPE y PLUNA reduce, en 1977, su participación a un décimo de la que tuvo en 1971, contando con sólo el 2.3% del total; *b)* AFE duplica en 1976-1977 su participación de 1971-1972, alcanzando el 12.2% en 1977; *c)* ANTEL reduce su participación en el bienio final, a un tercio de la del bienio inicial; *d)* el conjunto de ANCAP y UTE domina dentro del total, con participación de 88% en 1976 y de 72% en 1977; dentro de este subtotal se nota un avance de ANCAP en detrimento de UTE, partiendo de porcentajes relativamente similares en 1971-1973, y la participación de ANCAP supera en cuatro veces la de UTE en 1977, y *e)* hay que remarcar el peso de ANCAP en 1976-1977, pues su gasto en capital fijo llega a representar, el último año mencionado, el 1.75% del PBI uruguayo.⁵⁵

Los gastos de capital de las EP inciden fundamentalmente en el déficit o superávit global que presentarán. Como se verá en el siguiente apartado, las ocho EP consideradas en conjunto presentan superávit corriente en todos los años del periodo 1971-1977;

⁵⁴ Anexo estadístico, cuadro 6.

⁵⁵ Anexo estadístico, cuadro 7.

sin embargo, ese superávit no es suficiente para financiar la totalidad de sus gastos de capital, lo cual lleva a que, con excepción de 1973 y 1975, en todos los demás años haya un déficit global de las EP. Ese déficit llega a ser el 2.6% del PBI en 1977.⁵⁶ La existencia de un superávit en cuenta corriente permanente permitiría afirmar que las EP no realizan una valorización ni nula ni negativa de su capital (como indicaría la versión extrema de la teoría del capitalismo monopolista de Estado), sino que, a lo sumo, realizan una valorización reducida. No obstante, el déficit general indica que hay detracción del monto de plusvalía generada en la economía o fuera de ella, para realizar las inversiones del sector.⁵⁷

Si se analiza el déficit global por empresa, es necesario resaltar que en 1977 ANCAP responde por el 54.9% del mismo, alcanzando su déficit el 1.5% del PBI.⁵⁸

En lo referente al financiamiento del déficit general, se constata que ha sido fundamentalmente a través de préstamos, alcanzando los préstamos netos a participaciones, en el total del déficit, del orden del 85% en 1972, y del 48.5% en 1976-1977. Excepto en 1974, el endeudamiento neto ha sido externo en casi su totalidad, incluso en periodos de fuerte amortización de préstamos internos, como 1974-1975. El endeudamiento interno lo realizan, en su mayoría, ANCAP y AFE.⁵⁹

Se debe tener en cuenta que los subsidios y transferencias del sector central a las empresas para gastos de capital, después de 1973, son otorgados únicamente a AFE; anteriormente se habían hecho transferencias de capital a OSE y a ILPE.⁶⁰

El análisis del endeudamiento externo de las empresas al 31 de diciembre de 1979, indica una deuda conjunta de 116.4 millones de dólares, lo que cuenta por el 16% del endeudamiento externo total del sector público, existiendo un crédito disponible sin utilizar, a la misma fecha, de 86.8 millones de dólares.⁶¹ Es de resaltar que en este endeudamiento externo de las EP no se computa ni la deuda de AFE (que figura en sus balances de caja de 1976 y 1977) ni la correspondiente a las obras hidroeléctricas de Salto Grande y Palmar.

Los acreedores externos de las EP son en 52% bancos privados extranjeros, y en 48% organismos internacionales. En términos absolutos, las mayores deudas externas son las de ANCAP (54.5 millones de dólares), UTE (27.1 millones de dólares) y ANTEL (20.9 millones de dólares).⁶²

Como conclusión de este punto, se debe poner de manifiesto la elevada participación de ANCAP en todos los indicadores, luego de 1975.

⁵⁶ Anexo estadístico, cuadro 8.

⁵⁷ Vid. Arancibia y Peres, *op. cit.*, págs. 24 y 25.

⁵⁸ Anexo estadístico, cuadro 9.

⁵⁹ The World Bank, *op. cit.*, cuadro 5.8.

⁶⁰ *Ibid.*, cuadro 5.6.

⁶¹ Banco Central del Uruguay, *op. cit.*, págs. 32 y 33.

⁶² *Ibidem.*

b) Ocupación y remuneraciones en las empresas públicas

Los datos sobre ocupación en las EP son sumamente pobres, y las posibles series son inconsistentes entre sí. Sin embargo, se ha estimado en una cifra cercana a 46 mil el número de plazas que dan las ocho principales EP, en el periodo 1971-1974. Frente al gran dinamismo que presenta el crecimiento de la ocupación en las EP entre 1938 y 1969 se constata, en la última década, una reducción del orden del 10% en el personal ocupado. La mencionada reducción se puede explicar en su casi totalidad por la disminución de la planilla de ANCAP (de 11 mil a 7 mil empleados), la cual se logró mediante la venta de su División de Productos Químicos y el pase a disponibilidad de personal considerado excedentario. En el resto de las EPE no se observan modificaciones sustanciales en este rubro.⁶³

Las remuneraciones pagadas por el SEP entre 1972 y 1975, son del orden del 15% del total de remuneraciones de la economía.⁶⁴ Información sobre las ocho empresas relevantes permite afirmar la existencia de una constancia en los gastos de personal, a precios constantes, entre 1971 y 1975, y una reducción del orden del 18% de esos gastos en 1976-1977.⁶⁵ Esta reducción se explica tanto por la disminución del personal de ANCAP, ya mencionada, como por la caída de los salarios reales. En 1973-1977, las remuneraciones en los entes industriales se multiplicaron por 7.43, coeficiente inferior a los correspondientes a los entes de enseñanza, las intendencias y el gobierno central. Sin embargo, ese coeficiente es superior a los que corresponden a cualquier área de la actividad privada que se considere (comercio, servicios, construcción o industria).⁶⁶ Se debe enfatizar que en el periodo considerado (enero de 1973-junio de 1977) el índice general del costo de vida se multiplicó por 11.09.

En conclusión, si bien no ha habido una reducción sensible de la ocupación en las EP, se puede aceptar la tesis de que el "clientelismo", considerado como la política del Estado uruguayo en ocupación antes de 1973, no se ha mantenido como tal, al menos en lo que a las EP se refiere. El crecimiento de la burocracia se ha realizado en otras áreas (las FFAA, por ejemplo) en las cuales su efecto sobre el poder y la producción de ideología necesaria es más evidente.

c) La política de precios de las empresas públicas y su efecto sobre la inflación

Ya se ha mencionado que los gestores militares de las EP las consideran como un instrumento en la lucha antiinflacionaria. Considerando los índices de precios reales de los servicios públicos,⁶⁷ se puede comprobar que en 1977 los precios de UTE, OSE y AFE se encontraban a un nivel igual o inferior a los correspondientes a 1971. Solamente

⁶³ Solari y Franco, *op. cit.*, pág. 70; Pini, *op. cit.*, pág. 14 (núm. 59).

⁶⁴ Solari y Franco, *op. cit.*, anexo estadístico, cuadro 13.

⁶⁵ Anexo estadístico, cuadro 10.

⁶⁶ Faroppa, Luis A. "Tendencias Salariales en el Ambito de Nuestro País", en *El Día*, 10 de octubre de 1977.

⁶⁷ The World Bank, *op. cit.*, cuadro 9.6.

los precios de ANCAP presentan un incremento importante en términos reales, lo cual responde al alza de su insumo básico. Es de hacer notar, sin embargo, que la caída del índice de salarios reales entre 1971 y 1977, es superior a la caída de cualquier precio real de servicios. Por ejemplo, tomando como 100 el índice de precio real del agua para hogares en 1971, seis años después ese índice (que es el de mayor caída) es 62; no obstante, el índice de salarios reales es 61.

En lo referente a la política de precios de las EP, se debe mencionar que el decreto 595/974, del 25 de julio de 1974, establece que las empresas estatales deben adecuar los precios de los bienes y servicios que producen al principio de “realismo tarifario”, entendiéndose por tal un sistema de precios cuyo producto de venta no sólo cubra el costo, sino que genere un excedente equivalente a una tasa de rentabilidad del 8% sobre el activo inmovilizado neto actualizado; como objetivo fundamental, las EP deben perseguir una reducción gradual de sus precios de venta en moneda constante.⁶⁸

La realidad descrita anteriormente parece estar de acuerdo, con la razonable excepción de ANCAP, con la política fijada. Disposiciones posteriores⁶⁹ reafirman la norma de 1974, y agregan que ha de haber “una rentabilidad razonable sobre las inversiones afectadas a las actividades de abastecimiento que atiendan su crecimiento acorde con la evolución del mercado”. Sin embargo, no se puede olvidar la discrepancia que ha habido entre las políticas de precios proyectadas y las alzas de los mismos que efectivamente se han concretado, siendo de relevancia la diferencia existente en el caso de ANCAP, luego de 1977.

Para concluir, se debe resaltar la implantación de tarifas múltiples en servicios tales como los de gas y electricidad, con el objetivo de favorecer a los usuarios que realicen el mayor consumo, el cual correspondería a la actividad industrial.

d) El SEP y el comercio exterior

Para el periodo 1972-1974, el SEP cuenta con aproximadamente un tercio de las importaciones de bienes, respondiendo exclusivamente por un 15% de las exportaciones; en este último rubro es relevante la participación de los frigoríficos intervenidos o estatizados.⁷⁰

Estimaciones sobre la incidencia de la importación de petróleo y la privatización de frigoríficos del Estado permiten concluir que, luego de 1974, debió haberse reducido la participación del SEP en las exportaciones (pese a las ventas externas de cemento), y que debió haber aumentado su participación en las importaciones. Por lo tanto, el déficit del SEP en la cuenta de mercancías, que era de 126 millones de dólares en 1974, debió haberse incrementado sensiblemente con posterioridad. Otro elemento que refuerza la afirmación anterior es la constatación, ya mencionada, de la reducción de actividades de ILPE en momentos en que la pesca pasa a ser un rubro relevante de exportación.

⁶⁸ Bonsignore, *op. cit.*, pág. 12.

⁶⁹ *El Día*, 12 de septiembre de 1979.

⁷⁰ Solari y Franco, *op. cit.*, anexo estadístico, cuadro 18.

F. CARACTERES OPERATIVOS Y ORGANIZACIONALES DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Se estudiarán los caracteres operativos a partir del análisis de la rentabilidad y eficiencia del sector, y los factores organizacionales mediante un detalle de los principales problemas existentes en 1973 y de los cambios realizados en 1974-1980.

a) Rentabilidad y eficiencia de las empresas públicas

Como se mencionó anteriormente, las EP en su conjunto presentan un superávit en cuenta corriente promedio del 0.8% del PBI; hay una participación cambiante de las diferentes EP en el mismo. Se verifican: *a)* un deterioro en la cuenta corriente de ANTEL, que pasa de una posición superavitaria en 1971 a una deficitaria en 1977; *b)* un deterioro en UTE, cuyo superávit se reduce a un cuarto en el periodo considerado; *c)* una constancia en los déficits que presenta AFE; *d)* una mejora sustancial en la posición del conjunto ANP, OSE, ILPE y PLUNA, causada por un aumento del superávit de la ANP y el pasaje de OSE y PLUNA de posiciones deficitarias a superavitarias, y *e)* fuertes fluctuaciones en el superávit de ANCAP, pese al continuo incremento del precio del petróleo, lo que puede reflejar un rezago en las actualizaciones tarifarias del ente.⁷¹

Considerando el superávit anual medio conjunto de las ocho principales EP en términos constantes, se verifica que el mismo supera, en 1974-1977, en un 20% el nivel de 1971-1973.

Si se considera el *ratio* superávit corriente sobre ingresos corrientes, a precios constantes, se verifica una sensible reducción del mismo: después de ser igual a 7.1% en 1971-1972, luego de fuertes fluctuaciones se ubica, en 1976-1977, en 3.9%. Esta reducción se explica por un crecimiento de los ingresos reales del orden del 87% (entre 1971-1977) frente a una reducción del superávit real del 17%.⁷² Dentro de los ingresos corrientes reales se debe destacar el comportamiento excepcional de ANCAP, puesto que las restantes siete EP presentan un crecimiento de sólo 8%, respondiendo el ente del petróleo por el fuerte incremento del total recién mencionado. Esto está de acuerdo con el análisis (apartado E, punto c) sobre la evolución de los precios reales de los servicios públicos. Una vez más aparece como relevante la participación de ANCAP en los indicadores del conjunto de EP, lo que permitiría correlacionar directamente la evolución del SEP con la evolución de esa empresa, a partir de 1975.

El aumento de la eficiencia del SEP ha sido una preocupación del Estado uruguayo desde comienzos de la década de los sesenta. Así, la CIDE planteaba, en los Propósitos del Plan de Desarrollo Económico y Social (1965-1974), que para la racionalización de la administración del país era fundamental la "racionalización de la gestión de todas las empresas del Estado en base a criterios rigurosos de eficiencia". Las indicaciones de política económica posteriores a 1973 parecen asimilar rentabilidad o superávit a eficiencia. Desde este punto de vista, el análisis del superávit corriente y de su *ratio* a los

⁷¹ Anexo estadístico, cuadro 11.

⁷² Anexo estadístico, cuadro 12.

ingresos corrientes permitirían inferir una reducción sensible de la eficiencia de la gestión de las EP. Sin embargo, se debe resaltar el desacuerdo con ese criterio de eficiencia: la gestión de una empresa sólo puede ser evaluada con referencia a los objetivos planteados por esa organización; por lo tanto, priorizar la rentabilidad contable significa olvidar las explícitas manifestaciones de los gestores de las EP, referidas a que ellas cumplen un rol fundamental en la política antiinflacionaria del gobierno, cuyo efecto sobre su nivel de ingresos, de superávit o déficit, es obvio. Asimismo, la no reducción sensible del personal ocupado por las EP puede estar indicando objetivos no empresariales de las mismas, los cuales alteran su resultado contable.

La única evaluación existente sobre la productividad aparente del trabajo en las EP⁷³ indica, para 1972, que el valor agregado por persona ocupada en el SEP no financiero supera en 28.6% al valor agregado por persona ocupada del total de la economía. Dentro del SEP aparecen como sectores con una productividad superior a la media: electricidad, gas y servicios sanitarios. Las actividades industriales, comerciales y de transporte del SEP aparecen con una productividad aparente inferior a la media de la economía.

b) Problemas organizacionales

En 1973 se identificaba como factores que causaban problemas organizacionales a las EP, a los siguientes: "a) factores externos a las empresas tales como fallas en el sistema regulatorio, existencia de un sistema de contralor externo burocrático y formalista, y deficientes relaciones entre las empresas y las autoridades supervisoras, y b) factores internos, tales como excesiva centralización de la toma de decisiones, ausencia de información actualizada y relevante, carencia de equipos gerenciales y de mandos medios, problemas de estructura organizacional, deficientes sistemas de personal y exceso de funcionarios".⁷⁴

Se considera que la acción de estos factores causó problemas que redundaron en malas prestaciones de servicios y elevados costos de operación, o sea que incidieron para que la gestión de las EP fuera evaluada como ineficaz e ineficiente.

Después de 1973 se fijaron criterios para guiar la acción de los directores interventores que tratan de incidir sobre algunos de los factores antes mencionados. Los principales criterios fueron: a) reordenamiento administrativo-contable, b) reducción del número de funcionarios a las necesidades reales, y c) eficiencia y rentabilidad; este último criterio está vinculado a la idea de que las empresas debían autofinanciarse y tener una política realista de precios. Como se ve, los criterios rectores hacen más referencia a factores internos que a externos.

En un análisis breve se puede considerar que el único campo en que se ha conseguido una mejora es en lo referente al reordenamiento administrativo-contable, así como al desarrollo de sistemas de información económico-financiera relevante y actualizada, aunque estos resultados no son comunes a todas las empresas. Los problemas de estruc-

⁷³ Solari y Franco, *op. cit.*, anexo estadístico, cuadro 17.

⁷⁴ Pini, *op. cit.*, págs. 3 a 11.

tura organizativa, excesiva centralización en la toma de decisiones y ausencia de cuadros de nivel gerencial y medio, no parecen haber sido solucionados en lo más mínimo. Se debe hacer notar que la gestión de las EP se ha visto agilizada por la acción de algunos directores interventores que, por el cargo que ocupan en la estructura militar, han superado barreras burocráticas que han sido tradicionalmente limitantes del accionar de las EP.

Los pocos logros alcanzados responden a la necesidad “de mostrar resultados por parte de los directores interventores, para lo cual se ha recurrido a un estilo de dirección impositivo en pos de una mayor disciplina y orden”.⁷⁵

La principal propuesta de alteración de la estructura organizacional de las EP, la constituye el proyecto de ANCAP para transformarse gradualmente en un *holding* de empresas.⁷⁶ La propuesta incluye la desagregación de las divisiones por producto de ANCAP, que se transformarían en sociedades nacionales, y el mantenimiento del aparato central del ente como empresa estatal tenedora de las acciones de las diferentes empresas nacionales. Asimismo, de aprobarse la propuesta, ANCAP sería organizada en el ámbito del derecho privado, lo cual incidiría sobre sus políticas de presupuesto y contrataciones.

G. CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto en las partes anteriores de este trabajo, se puede concluir que la política del Estado en lo referente a las EP aparece como una excepción en el cuadro de la política económica implantada a partir de 1973-1974. Frente a políticas de elevado contenido liberal en casi todas las áreas de política económica, se mantiene una postura básicamente intervencionista en las empresas productivas y de servicios del Estado. El dinamismo de la inversión de las empresas públicas contrasta marcadamente con intenciones, manifestadas por el gobierno en 1973-1974, de reducir el tamaño y la participación del Estado en la economía. Este dinamismo no debe ser sobrevalorado, en la medida que no supera el “convencional intervencionismo” del batllismo, el cual no presenta caracteres extraordinarios en el cuadro de una comparación internacional.

Como ya se explicitó, las empresas públicas han tenido un accionar funcional para la economía en su conjunto y para las pretensiones de legitimación de las Fuerzas Armadas, en cuanto gestores económicos de esas empresas públicas, en especial aquellas que la lógica militar calificaría de estratégicas.

Aunque las inversiones en infraestructura y en obras hidroeléctricas no presentan la continuidad, en lo referente a generación de empleos, que surge de inversiones en aparatos productivos de la industria manufacturera, es de hacer notar que el primer tipo de inversiones ha dinamizado a la economía uruguaya. Sin embargo, rubros relevantes de esas inversiones han sido adquiridos en el exterior, por lo que el efecto multiplicador, en el mercado interno, se ha visto reducido.

Para concluir, se debe resaltar que —en una primera aproximación— parecería que dentro del equipo de gestión del Estado uruguayo existe un dominio incompleto por

⁷⁵ Pini, *op. cit.*, págs. 11 a 16.

⁷⁶ ANCAP. *op. cit.*

parte de los impulsores de la alternativa liberal. El dominio total de esta alternativa, en cuanto al modelo económico, choca con necesidades de tipo político que mediatizan ese planteamiento dado que todo sistema necesita legitimar a su grupo dirigente, mantener su coherencia interna y, a partir de los elementos anteriores, darle continuidad a su hegemonía. Asimismo, dentro de las FFAA, estas necesidades de legitimación, cohesión y continuidad llevan a la búsqueda del éxito organizacional en el manejo del Estado.

El dominio de la razón política —teñida por la lógica militar— sobre la razón económica liberal, parece haber sido el telón de fondo del comportamiento de las empresas públicas uruguayas luego del golpe de estado.

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO 1

Participación de la inversión pública en el total de la inversión bruta fija interna

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
28.0	27.7	25.9	22.9	26.1	34.7	39.6	42.2

Fuente: Banco Mundial, *Uruguay Economic Memorandum*, 1979, cuadro 2.6, pág. 79.

CUADRO 2

Inversión bruta fija del sector público, como parte del PBI

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
3.9	4.1	3.2	2.4	2.9	5.0	6.0	7.4

Fuente: Banco Mundial, *Uruguay Economic Memorandum*, 1979, cuadros 2.2 y 2.6, págs. 75 y 79.

CUADRO 3

Participación de "construcción" y "maquinaria y equipo" en el total de la inversión bruta fija del sector público

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Construcción	81.0	79.0	93.2	85.3	92.8	84.3	65.3	62.0
Maquinaria y Equipo	19.0	21.0	6.8	14.7	7.2	15.7	34.7	38.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco Mundial, *Uruguay Economic Memorandum, 1979*, cuadro 2.6, pág. 79.

CUADRO 4

Gastos de capital en inversión fija del sector público (en millones de pesos de 1961)¹

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
A. Empresas Públicas ²	317.7	378.5	176.2	255.8	260.0	554.3	790.0
B. Resto del Sector Público ³	531.8	408.0	436.3	557.6	622.6	524.0	539.1
Total del Sector Público (A + B)	849.5	786.5	612.5	813.4	882.6	1 078.3	1 329.1

Fuente: Banco Mundial, *Uruguay Economic Memorandum, 1979*, cuadro 5.7, pág. 157.

¹Deflactor de la Inversión Bruta Interna.

²Incluye ANTEL, OSE, UTE, PLUNA, ANP, ILPE, AFE y ANCAP.

³Incluye Gobierno Central, municipalidades y otras agencias autónomas, y al Banco de Previsión Social.

CUADRO 5

Gastos de capital en inversión fija del sector público y de las empresas públicas, como parte del PBI

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
A. Empresas Públicas ¹	1.3	1.8	0.9	1.2	1.1	2.3	3.0
B. Sector Público	3.5	3.7	3.3	4.0	3.9	4.4	5.1
A ÷ B (en porcentaje)	37.1	48.6	27.3	30.0	28.2	52.3	58.8

Fuente: Banco Mundial, *Uruguay Economic Memorandum, 1979*, cuadros 5.7 (pág. 157) y 2.1 (pág. 74).

¹Incluye OSE, APE, PLUNA, ILPE, ANP, ANCAP, ANTEL y UTE.

CUADRO 6

Gastos de capital en inversión fija, a precios constantes^{1, 2} (en millones de pesos de 1961)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
ANTEL	103.8	39.9	54.2	53.2	37.9	—	105.3
UTE	63.5	133.7	43.5	108.9	124.8	219.4	109.1
ANCAP	70.2	105.9	43.5	37.9	40.9	267.7	461.4
AFE	10.0	12.2	4.6	11.6	30.8	48.0	96.2
ANP, OSE, ILPE y PLUNA	70.2	86.8	30.4	44.2	25.6	19.2	18.0
Total	317.7	378.5	176.2	255.8	260.0	554.3	790.0

Fuente: Banco Mundial, *Uruguay Economic Memorandum*, 1979, cuadro 5.8, pág. 158-159.

¹No incluye inversión financiera.

²Deflactor de la inversión bruta interna.

CUADRO 7

Participación en los gastos de capital en inversión fija del conjunto de empresas públicas

	ANTEL	UTE	ANCAP	AFE	ANP, OSE, ILPE y PLUNA	Total
1971	32.7	20.0	22.1	3.1	22.1	100.0
1972	10.5	35.3	28.0	3.3	22.9	100.0
1973	30.7	24.7	24.7	2.6	17.3	100.0
1974	20.8	42.6	14.8	4.5	17.3	100.0
1975	14.6	48.1	15.7	11.8	9.8	100.0
1976	—	39.6	48.3	8.6	3.5	100.0
1977	13.3	13.8	58.4	12.2	2.3	100.0

Fuente: Cuadro 6.

CUADRO 8

Operaciones de caja de las empresas públicas,¹ como parte del PBI

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Superávit corriente	0.6	0.6	1.1	0.5 ²	1.9 ²	0.6	0.4
Gastos de Capital	1.4	2.1	1.0	1.5	1.2	2.3	3.0
Superávit (o Déficit) General (Global)	-0.8	-1.5	0.1	-1.0	0.7	-1.7	-2.6

Fuente: Banco Mundial, *Uruguay Economic Memorandum, 1979*, cuadros 2.1 (pág. 74) y 5.7 (pág. 157).

¹ Incluye ANP, OSE, UTE, AFE, PLUNA, ANCAP, ILPE y ANTEL.

² Cálculo a partir de cifras corregidas.

CUADRO 9

Participación en el déficit global del conjunto de empresas públicas, en 1977

ANTEL	UTE	ANCAP	AFE	ANP, OSE, ILPE y PLUNA	Total
19.4	10.3	54.9	26.9	- 11.5	100.0

Fuente: Banco Mundial, *Uruguay Economic Memorandum, 1979*, cuadro 5.8 (págs. 158-159).

CUADRO 10

Gastos de personal de las empresas públicas a precios constantes¹ (en millones de N\$ de 1968)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Gastos de Personal	12.2	12.6	13.8	12.5 ²	13.5 ²	10.4	10.7
Índice del gasto de personal	100.0	103.3	113.1	102.5	110.7	85.2	87.7

Fuente: Banco Mundial, *Uruguay Economic Memorandum, 1979*, cuadro 5.8 (págs. 158-159).

¹ Deflactado por el índice de salarios nominales del sector público.

² Calculado a partir de cifras corregidas.

CUADRO 11

Saldo en cuenta corriente¹ de las empresas públicas (en millones de \$ de 1961)²

	<i>ANTEL</i>	<i>UTE</i>	<i>ANCAP</i>	<i>AFE</i>	<i>ANP, OSE, ILPE y PLUNA</i>	<i>T o t a l</i>
1971	63.3	126.6	55.4	-108.2	-21.1	116.0
1972	62.0	133.1	27.2	- 75.6	-33.3	113.4
1973	85.0	159.7	117.9	-109.2	-43.2	210.2
1974	42.7	114.1	6.3	- 93.8	26.6	95.9 ³
1975	76.2	68.0	263.9	- 28.6	7.0	386.5 ³
1976	-19.6	23.1	164.3	- 65.1	27.7	130.4
1977	-20.6	32.5	75.6	- 69.8	78.6	96.3

Fuente: Banco Mundial, *Uruguay Economic Memorandum, 1979*, cuadro 5.8, págs. 158 y 159.

¹ Superávit (+) o déficit (-).

² Deflactor implícito del PBI a precios de mercado.

³ Cálculo a partir de cifras corregidas.

CUADRO 12

Ratio de superávit corriente a ingresos corrientes de las empresas públicas (en porcentaje)

<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>	<i>1974</i>	<i>1975</i>	<i>1976</i>	<i>1977</i>
7.4	6.8	11.8	4.2 ¹	15.0 ¹	4.6	3.3

Fuente: Banco Mundial, *Uruguay Economic Memorandum, 1979*, cuadro 5.8, págs. 158 y 159.

¹ Cálculo a partir de cifras corregidas.

SISTEMA POLITICO Y RELACIONES DE CLASE EN EL URUGUAY CONTEMPORANEO

Antonio Elías Dutra
Julio Millot Borges

A. INTRODUCCION

a) Objetivos y alcance del trabajo

El objetivo principal del presente trabajo ha sido elaborar un esquema coherente del proceso histórico uruguayo, a partir del restablecimiento del régimen democrático burgués posterior al golpe de estado de 1942. Para ello, hemos elaborado un cuerpo de hipótesis que ordenen y jerarquicen la información empírica manejada, y permitan orientar la investigación de aspectos particulares del mismo.

El análisis comprende fundamentalmente el periodo 1958-1979, que se abre con el estancamiento de la economía uruguayo y la agudización de la lucha de clases. No obstante, se consideró necesario estudiar las características más generales de la formación económico social uruguayo del periodo batllista en su segundo tramo (1942-1958).

b) Hipótesis básicas utilizadas

Se han manejado diversas hipótesis relativas a aspectos generales y particulares del proceso analizado. Aquellas más relevantes y, en una primera instancia, verificadas por los hechos, son las siguientes:

i) El proceso histórico de Uruguay a partir de 1958 está determinado por una ofensiva de la burguesía, tendiente a imponer una remodelación de la estructura económica del país que permita reiniciar un proceso de reproducción ampliada.

ii) A partir del estancamiento productivo, la reducción de los precios de los productos ganaderos desencadena dicha ofensiva, solidarizando al sector ganadero de la burguesía con la política fondomonetarista. A lo largo del proceso entre 1958 y 1968, los otros sectores de la burguesía toman conciencia de que el único proyecto capitalista viable no revolucionario es —para darle un nombre— el del capital financiero, y que la remodelación requiere un incremento sustancial de la plusvalía, lo cual exige la ruptura definitiva del sistema vigente de relaciones de clase a nivel político e ideológico, y, básicamente, doblegar a los trabajadores.

iii) El proyecto burgués afecta a las capas medias —elemento fundamental en el sistema de relaciones de clase— determinando la desolidarización de vastos sectores respecto del mismo. Ello produce una descompensación de todo el sistema, y de hecho, el fin del batllismo como forma de comportamiento de la formación económico social uruguaya en todos sus niveles.

iv) La agudización de la lucha de clases, resultante del estancamiento productivo y la ofensiva burguesa, no supuso en ningún momento una situación revolucionaria, aunque la izquierda hiciera sustanciales avances en su estrategia de acumulación de fuerzas. La burguesía mantuvo el control a través del consenso respecto de la validez del sistema, manteniéndose un desfase entre el nivel de conciencia sindical y el nivel de conciencia política de los trabajadores.

v) La conciencia de la existencia de un único proyecto viable nucleó y nuclea a la burguesía en su conjunto, haciéndola reaccionar en términos de intereses de clase a largo plazo, y no en función de contradicciones secundarias. Dado que amplios sectores de los partidos tradicionales se mantuvieron dentro de esquemas ideológicos democrático-burgueses, desfasados respecto de las necesidades que plantea el proceso de remodelación, se tiende a desplazar a los mismos y romper la legalidad burguesa.

vi) Aunque en la coyuntura que se inicia con las elecciones de 1958 los ganaderos aparecen como clase hegemónica y principal beneficiada, todo el proceso, hasta la fecha, puede ser visualizado como una tendencia creciente a la hegemonía del capital financiero (que al comienzo del proceso era quizá sólo capital bancario). Ello no implica que el régimen pueda ser caracterizado como la dictadura del capital financiero, ya que el mismo supone la dictadura de la burguesía en su conjunto, a pesar de las contradicciones entre sus distintas fracciones.

vii) Los militares, que comienzan a detentar crecientes porciones de poder a nivel político en el proceso de enfrentamiento con las organizaciones guerrilleras, adoptan en el camino el rol de capitalista colectivo ideal, y dado el control que a nivel ideológico la burguesía ejerce sobre los mismos, asumen como propio el modelo remodelador.

viii) No existe proyecto capitalista viable que no pase por el mantenimiento de los actuales niveles de explotación. Por otra parte aunque las organizaciones de los trabajadores a todos los niveles han sido desmanteladas y la resistencia reducida al mínimo, la dictadura no ha conseguido crear nuevos instrumentos ideológicos de dominación. Ambas cosas explican, tanto la unidad de los distintos sectores de la burguesía, como la falta de aperturas en la década de los setenta.

B. LA CRISIS DEL URUGUAY TRADICIONAL: BATLLISMO, ESTANCAMIENTO Y PROYECTO REESTRUCTURADOR

a) Algunas consideraciones sobre el periodo batlleberrista

La formación económico-social uruguaya en el periodo del batllismo inicial se caracterizó, a nivel político, por la particular estabilidad de su régimen democrático-burgués,

el cual expresaba un sofisticado sistema de relaciones de clase. Dicho sistema tuvo su base económica en la posición privilegiada en que se encontraba Uruguay en la curva internacional de costos de productos ganaderos, y en la plena penetración de las relaciones de producción capitalista. Se basaba, asimismo, en la intensa explotación de los productores directos tanto en el sector agropecuario como en la industria, explotación que fue silenciada en la conciencia social por la burguesía, los terratenientes y las capas medias.

El periodo 1942-1967 supone una relativa prolongación de los comportamientos propios del batllismo inicial, pese a todos los frenos al impulso. Luego de la ruptura que supone el régimen surgido del golpe de estado de 1933, entre 1938 y 1947 se da un proceso de recomposición del esquema de relaciones de clase propio de las primeras décadas del siglo, en el que el sector ganadero de la clase dominante vuelve a su “espléndido aislamiento”, posición que podía permitirse dado el volumen de excedente que las condiciones del mercado internacional, la aptitud de la pradera uruguaya y la explotación del proletariado rural le aseguraban. El sector hegemónico en el poder volvía a ser la burguesía industrial, sólidamente apoyada en las vastísimas clases medias y sectores del proletariado. Dicho esquema tuvo, respecto del batllismo inicial, ciertas variantes derivadas fundamentalmente del proceso del desarrollo industrial posterior a 1934 y de las características de ese desarrollo, que se basaba en la realización de la plusvalía en el mercado interno. Estos dos fenómenos determinaron, por un lado, un mayor peso en el poder del sector industrial de la burguesía, y por otro —por primera vez en la historia de Uruguay—, una redistribución del ingreso en favor del proletariado industrial: se hacía necesario compartir con los trabajadores productivos e improductivos los incrementos en la productividad de la industria, y trasladar ingresos del sector ganadero al industrial para expandir el mercado*.

Al asumir el gobierno Luis Batlle Berres en 1947, inició un estilo de populismo inédito en América Latina** profundamente legalista, sin los tonos antioligárquicos que suelen caracterizar a esos movimientos (sin duda porque en Uruguay no existía oligarquía en un sentido estricto). Tampoco poseía este populismo el tono nacionalista (aunque hubiera nacionalismo implícito en la política económica); ello sin duda tenía que ver con las formas veladas con que se había dado el fenómeno imperialista y con el carácter especialmente dinámico del desarrollo capitalista del país, pero, sin duda, también con que el Partido Colorado —del que formaba parte el grupo de Batlle Berres— respondía, en su dirigencia y en su base, a una tradición liberal y europeizante. El ingrediente nacionalista del populismo latinoamericano fue asumido por la fracción popular del Partido Nacional, encabezada por Luis Alberto de Herrera, conservadora en su programa económico y social, como el resto de su partido***.

*El proceso económico de este periodo ha sido analizado por Luis Faroppa a partir de esquemas cepalinos y por las obras del Instituto de Economía de la Universidad de la República.

**Las características especiales del régimen uruguayo plantean dudas sobre si es posible calificar al batllismo como una forma de populismo. Se hace necesario un esfuerzo de elaboración teórica e investigación empírica que permita caracterizarlo.

***Cabe anotar que el intento de la izquierda de recuperar estos valores nacionalistas, ha tendido a falsear el juicio histórico sobre un movimiento como el herrerismo, que fue objetivamente reaccionario en el contexto de la lucha de clases a lo largo de todo el siglo XX.

Una rápida lectura del discurso batlleberrista muestra hasta qué punto recoge fielmente –por lo menos en la letra– la ideología del batllismo inicial, salvo cierto hedonismo vital y consumista, y un creciente malinchismo panamericano.

Cabe preguntarse por qué, mientras los populismos peronista y varguista fueron vistos como fenómenos de renovación y casi revolucionarios para la conciencia mayoritaria de sus respectivos países, el batlleberrismo fue mayoritariamente visto como un fenómeno de decadencia y corrupción del batllismo inicial. Sin duda influye en esto el hecho de que Batlle Berres fuera el mero continuador de un proceso. No obstante, hasta qué punto ello es objetivamente reflejo, a nivel ideológico, de la práctica del populismo batlleberrista sobre un proyecto nacional inviable, y hasta qué punto es una visión de la derecha que tendió a hacerse casi unánime, es algo que no ha sido totalmente dilucidado.

b) El estancamiento económico y sus efectos sobre la lucha de clases

El trabajo acepta las hipótesis básicas de “El proceso económico del Uruguay”, explicativas del estancamiento productivo de mediados de siglo. Nuestra hipótesis es que la lógica del sistema exigió, como única salida no revolucionaria, una remodelación del sector industrial, un incremento de los niveles de explotación de los productores directos y un redimensionamiento de las capas medias y del Estado en términos de su participación en la distribución de la plusvalía, que posibilitara un proceso de reproducción ampliada.

El descenso de los precios de los productos pecuarios posterior a la guerra de Corea, unido al estancamiento productivo, determinó que los ganaderos se resistieran a continuar financiando al sector urbano.* Fue este factor el que, rompiendo el equilibrio existente, solidarizó a los ganaderos con políticas afines a las que proponía el Fondo Monetario Internacional, y, a través de diversas mediaciones, determinó que se transformara en el sector hegemónico del bloque en el poder. Las elecciones de 1958, con el triunfo del Partido Nacional aliado con el Ruralismo, implicaron un cambio significativo en esa dirección. Fue posible ver, no obstante, que el triunfo de los ganaderos en 1958 y la nueva política económica beneficiaron objetivamente al capital bancario y abrieron el camino para su hegemonía.

El proceso de reajuste de la economía exigido para la modificación de las formas de inserción de Uruguay en el sistema capitalista, encontró fuertes resistencias en la estructura de las relaciones de clase, la cual se reveló especialmente estable a nivel económico, político e ideológico. Una clave fundamental para la interpretación del proceso uruguayo entre fines de la década de los cincuenta y 1968, consiste en visualizarlo como el resultado de las tentativas de sectores de la burguesía por llevar a cabo el proceso de remodelación, limitadas por sus propias condicionantes ideológicas, por la necesidad de

*La coyuntura 1950-1952 (ola de huelgas y violenta represión, estancamiento del salario real a partir de esa fecha, maniobra política que desplaza a Batlle Berres y consagra la participación en el gobierno del Partido Nacional) parece mostrar que ya desde antes la burguesía industrial no parecía estar dispuesta a seguir compartiendo los frutos del incremento de la productividad con los trabajadores.

contemplar a los distintos sectores del bloque en el poder, y, sobre todo, por la resistencia de los trabajadores.

En una primera etapa la burguesía y la pequeña burguesía ganaderas captaron un creciente volumen de ingreso forzando la redistribución del mismo a su favor, mediante periódicas devaluaciones que desencadenaron el proceso inflacionario. La ley de Reforma cambiaria y monetaria (1959), liberalizó el mercado cambiario y las corrientes de mercancías y capitales, pero mantuvo la protección de la industria y dotó al Estado de recursos mediante un sistema impositivo ligado al comercio exterior.

La inflación debe ser vista objetivamente como una consecuencia de la lucha de clases —el esfuerzo por mantener y aumentar la participación en el ingreso—, y como una forma de postergar las rupturas que tanto el estancamiento de la actividad productiva como la creciente captación de excedente por el exterior, imponían a la burguesía.

A partir de 1962 el ritmo de inflación, que ya era importante desde 1955, se acentuó. La masa de plusvalía que el estancamiento productivo dejaba disponible, se trasladó al sector bancario y a diversas actividades especulativas, ubicadas en torno al sistema cambiario y al comercio exterior, actividades ambas, junto con la banca, en que la penetración del capital extranjero es mayor. La crisis bancaria de 1965 fue seguida por un rápido proceso de centralización que se agregó al previo proceso de concentración; la plusvalía realizada tendió a colocarse en moneda extranjera y, finalmente, a fugarse hacia el exterior. Este fenómeno, junto al endeudamiento, supuso una creciente subordinación al capital financiero internacional.

Pese a la crisis del batllismo, que anunciaba cambios, había un consenso casi total con respecto al régimen político y los cauces en que se desarrollaba la lucha de clases.

Las elecciones de 1958, 1962 y 1966 tuvieron resultados que orientaron al país en un sentido claramente conservador.* La manipulación de la opinión pública, planteando la problemática del país en torno a argumentaciones de tipo moralizante o eficientista, fue exitosa, por lo menos a nivel electoral. En ese sentido, y en una primera etapa, los sectores intelectuales de las clases medias tuvieron una responsabilidad importante. La crítica del batllismo como movimiento político y como etapa histórica del país fue efectuada en esos términos, lo cual, desglosado de un análisis de la lucha de clases, tuvo un claro sentido conservador. En estos planteamientos, tuvo también importancia la visceral resistencia de las clases medias en sus capas más “para sí”, respecto de todo manejo demagógico hacia el que el batlleberismo fue proclive.

La creciente corrupción del grupo de políticos profesionales y del aparato burocrático, con el que estaba estrechamente vinculado, fue vista muy críticamente por las

*Las elecciones de 1958 suponen, además, un cambio cualitativo en cuanto al comportamiento del electorado, que comienza a cuestionar viejas fidelidades. Por primera vez se dio un amplio trasvase de votos de un partido tradicional a otro, tanto de la pequeña y alta burguesía rural hacia el herreroruralismo, como de la burguesía industrial y comercial y las capas medias urbanas hacia la Unión Blanca Democrática.

capas medias que daban el tono al conjunto de la sociedad en ciertas áreas del espacio ideológico. El rechazo de la corrupción, y en general el rechazo de “los políticos” o de “la política”, es uno de los elementos que mejor ha utilizado la burguesía en el proceso de viraje hacia la derecha, ya que penetró profundamente en los militares de extracción pequeñoburguesa, constituyendo, junto con el antimarxismo, un ingrediente importante de la ideología que da cohesión al régimen actual, y con la cual éste intenta legitimarse.

Nuestros politólogos e historiadores enfocaron la crisis del sistema político (entendido en un sentido restringido), teniendo en cuenta aspectos más bien adjetivos. Por ejemplo, el ensañamiento con las características del sistema electoral y el problema constitucional, lo cual, planteado al nivel y en el contexto en que se encaraba, significaba permanecer dentro de la problemática que convenía a la derecha.

El grado de consenso de que gozaba por esa época el régimen político uruguayo, no merece ni siquiera el beneficio de la duda aunque, por supuesto, como en todo régimen clasista, se debiera a la manipulación ideológica de la clase dominante. Argumentar que los partidos tradicionales se disgregaban y que la ley de lemas les sirvió de pegamento, supone trasladar conceptualizaciones europeas encaradas en un sentido normativo sobre los partidos políticos y el bipartidismo. Desde que hubo clases y fracciones de clase en Uruguay, es decir, desde siempre, los partidos tradicionales presentaron divisiones, y muy especialmente a partir del esquema de relaciones de clase propio del batllismo.

Por otra parte los partidos tradicionales eran significativos para los uruguayos. Suponían puntos de vista disímiles, aunque muy generales y muchas veces desvirtuados, sobre cómo orientar al país en su proceso histórico. El sistema político uruguayo fue bipartidista, pero en un sentido especial porque tenía que contemplar una realidad compleja y poco conceptualizable y que recientemente, a fines de la década de los sesenta, la práctica comenzó a mostrarlo carente de vigencia.

La ley de lemas, y todo el sistema electoral no eran sino un mecanismo para expresar la complejidad que la formación social uruguayo presentaba a nivel superestructural, y que suponía ciertas disonancias entre el nivel político y el nivel ideológico de las relaciones de clase, debidas a distintos ritmos de cambio en dichos niveles.

Desde ese punto de vista, la división del batllismo entre quincismo y catorcismo deja de ser una cuestión personal, y tiene que ver con el abandono, por parte de sectores de la burguesía y las capas medias, de sus planteamientos radicales.

La estabilidad del régimen político uruguayo tuvo que ver con su base económica y con el especial esquema de relaciones de clase a que aludíamos inicialmente, que a nivel superestructural se reflejó en la eficacia del régimen democrático representativo para encubrir la realidad de la lucha de clases. La capacidad de “arreo” clientelista y el manipuleo ideológico jugaron su papel. Pero la coparticipación en la administración, el fraccionamiento de los partidos, la ley de lemas, las alianzas de sectores por sobre las vallas que supuestamente ponían los lemas, las sucesivas reformas constitucionales y, ¿por qué no?, las cooperativas de listas, aseguraron la supervivencia del sistema democrático representativo uruguayo, más allá de lo que la lucha de clases, la crisis económica y deter-

minadas coyunturas cruciales parecían permitir. A partir de 1958 también la rotación de los partidos en el gobierno contribuyó a asegurar la legitimidad del sistema.*

Otro planteamiento erróneo es el que se refiere a la imposibilidad del sistema de diseñar e instrumentar políticas coherentes que permitieran salir de la crisis. Cabe anotar a este respecto que tal ausencia de respuesta tiene que ver con el especial esquema de relaciones de clase existente, y refleja el hecho de que dentro del sistema capitalista la única salida viable, no revolucionaria, es la que se trató de implantar a partir de 1958. —es decir el proyecto del Fondo Monetario Internacional, del capital monopólico—, chocaba con el esquema “batllista” de relaciones de clase.

Incluso el sistema permitió pasar —a través de infinitos equilibrios inestables— del industrialismo redistributivista y humanitario del neobatllismo batlleberrista a la dictadura aparentemente constitucional de Pacheco, desembozadamente clasista y represiva.**

Es fundamental en la historia del periodo 1953-1966, el proceso de unificación del movimiento obrero que culmina con la creación de la Convención Nacional de Trabajadores y el avance hacia posiciones con mayor contenido clasista que suponen una intensificación y diversificación de sus formas de lucha.

Dicho proceso tiene como antecedente necesario el crecimiento cuantitativo de la clase obrera como consecuencia del desarrollo industrial. Por otra parte en la posguerra se da otro proceso —tendencia común a todo el sistema capitalista— de modificación en la composición de las capas medias, donde el sector pequeñooburgués independiente pierde importancia cuantitativa frente al avasallante crecimiento de los asalariados, fruto del desarrollo de los servicios, de la administración en la empresa privada y del crecimiento del aparato estatal.

Es necesario subrayar que a lo largo de toda su historia, el movimiento sindical se caracterizó por una profunda autonomía respecto del Estado y las patronales. El reformismo batllista no logró penetrar orgánicamente en dicho movimiento, aunque tuvo decisiva influencia en la conciencia política de los trabajadores.

En un proceso que comienza a partir de 1955, la remodelación de la economía, y el mismo deterioro económico, tendieron a desolidarizar a las clases medias respecto del bloque en el poder. La política salarial que se intentaba por momentos aplicar, junto con la destrucción progresiva del sistema de seguridad social y otras instituciones de apoyo a dichas capas, era algo que vastos sectores de las capas medias asalariadas no podrían aceptar, y de ahí su incorporación al movimiento sindical.

*Gustavo Cosse *En torno a la movilización de las capas medias agrarias: el caso de los pequeños productores*, Quito 1978.

** Ilustra sobre dichos mecanismos el fascinante proceso por el cual se fue dando la desintegración del estable aparato partidario del herrerismo y como en el corto periodo de un año electoral (1971) —es cierto que de un tiempo histórico aceleradísimo— un trasvase de caudillejos y sus clientelas fue constituyendo el movimiento que siguió a Ferreira Aldunante.

No deja de ser sintomático que el sector más “para sí” de estas capas, el más privilegiado durante el periodo batllista —los intelectuales, sector productor de ideología— deje de cumplir esa función para el régimen.*

C. LA OFENSIVA BURGUESA Y LA AGUDIZACION DE LA LUCHA DE CLASES

a) Caracterización de la etapa

La burguesía, dentro de la cual se da, como ya vimos, un proceso de centralización, fue consciente de que el proyecto burgués viable era el del Fondo Monetario Internacional en alguna de sus variantes. Había comprobado además, objetivamente, en la lucha de clases, que sólo doblegando a los trabajadores podía aplicar su proyecto. El proceso inflacionario y la lucha por el salario había desolidarizado a vastos sectores de las capas medias respecto del bloque en el poder. La clase dominante, en su proceso de conservadorización, abandonó a nivel ideológico el punto de vista según el cual las clases medias constituían la “clave de bóveda” que aseguraba el equilibrio de la sociedad uruguaya, vigente desde fines del siglo XIX, cuando hombres como José Pedro Varela, Francisco Bauzá y, por supuesto, José Batlle y Ordoñez, concibieron el país.

El estancamiento del sector agropecuario planteaba la necesidad de eliminar los mecanismos de redistribución del ingreso que perjudican al sector, mejorando de esa forma las condiciones de rentabilidad de la actividad competitiva fundamental del país. Como contrapartida ello exigía una reducción y remodelación de los sectores a los que había beneficiado la redistribución batllista, la industria para el mercado interno y el Estado, sectores éstos que, incluso dentro del esquema de distribución anterior, habían alcanzado límites insalvables en su crecimiento. Evidentemente esta situación hacía inviables las relaciones de clases propias del batllismo.

Frente a la política de Pacheco Areco cabe considerar que la burguesía actuó por primera vez unitariamente, apoyándola y teniendo en cuenta sus intereses globales y a largo plazo. En esa actitud influyen sin duda dos elementos: *a*) el creciente entrelazamiento de los distintos sectores de la misma (desde otro ángulo este fenómeno se visualiza como creciente predominio del capital financiero, objetiva coincidencia de intereses de los ganaderos con el mismo, y conciencia por parte del sector industrial de la imposibilidad de continuar con el modelo de acumulación vigente dadas las dimensiones del país); y *b*) la decisión de, aun manteniendo las estructuras productivas relativamente intactas, incrementar la tasa de plusvalía.

Aunque el periodo aparece como una ofensiva del capital financiero, la burguesía y pequeña burguesía agropecuarias, y sectores de la burguesía industrial y comercial vinculados a la exportación, para incrementar sus niveles de rentabilidad y su participación en el ingreso, todos los sectores de la burguesía se beneficiaron con el descenso del salario real. Fue el incremento de la tasa de plusvalía, y a nivel ideológico y político el

*Vease Angel Rama, *La generación crítica*.

planteamiento de la necesidad de terminar con las formas vigentes de dominación, así como la racional y clara definición de los intereses de clase a largo plazo —en una América Latina en que las situaciones revolucionarias son endémicas—, lo que no sólo en 1968, sino desde esa coyuntura hasta la fecha, ha dado cohesión a la burguesía.

Nuestras hipótesis sobre las relaciones de clase en el periodo, no coinciden con los puntos de vista sostenidos por las organizaciones de izquierda más importantes.

El Partido Comunista, que había revisado sus planteamientos sobre Uruguay en el XVI Congreso (1955), definía el carácter de la etapa como agraria y antimperialista, y determinaba como “enemigos fundamentales de la nación, al imperialismo, a los terratenientes semif feudales y a la gran burguesía antinacional”.

Por su parte el MLN (T) caracterizaba la etapa como antimperialista y antioligárquica, lo que supone un punto de vista cercano al anterior.

Un elemento muy discutible es la afirmación implícita, en la caracterización del enemigo como la “gran burguesía antinacional” o “la oligarquía”, de la existencia de una burguesía capaz de volcarse en una alianza con los trabajadores. De hecho, la práctica hasta la fecha ha mostrado a todos los sectores de la burguesía solidarizados como clase. El sector industrial de la burguesía, cuya debilidad radica en el muy relativo desarrollo industrial de Uruguay, en el proceso histórico a partir de 1956, se ha apartado de las capas medias, que en el periodo batllista constituyeron el apoyo necesario para que se transformara en el sector hegemónico del bloque en el poder, a la vez que está muy penetrado por la ideología que genera el gran capital transnacional y parece estar muy consciente de que el enemigo es el proletariado y los grupos políticos que cuestionan la propiedad. Es necesario considerar que el problema de las alianzas con sectores de la burguesía exigiría la existencia, dentro de la misma, de contradicciones antagónicas en torno al problema de la acumulación y la posibilidad de un proyecto común con el proletariado y sectores de las capas medias.

Respecto a la existencia de terratenientes semif feudales, estudios realizados fundamentalmente por el Instituto de Economía avalan la hipótesis de su inexistencia en el campo uruguayo. En los hechos el comportamiento de los grandes y pequeños propietarios así como de los arrendatarios en el campo, ha estado regido por la lógica capitalista y de ahí la actitud conservadora que han mantenido en el periodo que nos ocupa. Es esta lógica común la que nuclea a la burguesía y pequeña burguesía ganaderas en torno al proyecto restructurador. El estancamiento del sector agropecuario es, quizá, el freno principal al desarrollo de las fuerzas productivas de Uruguay, pero en la medida en que su factor determinante son las condiciones de rentabilidad relativa dentro del sistema capitalista, la única salida parece ser un cambio en las relaciones de propiedad, cambio al cual se opone la clase ganadera en su conjunto.

En los hechos, y durante el periodo que estamos analizando, los aliados de la clase obrera han sido vastos sectores de las capas medias asalariadas.

La intensidad de la lucha de clases aniquiló las formas burguesas tradicionales de dominación. Es en esta etapa cuando se realiza la consolidación del acuerdo estratégico

No deja de ser sintomático que el sector más “para sí” de estas capas, el más privilegiado durante el periodo batllista —los intelectuales, sector productor de ideología— deje de cumplir esa función para el régimen.*

C. LA OFENSIVA BURGUESA Y LA AGUDIZACION DE LA LUCHA DE CLASES

a) Caracterización de la etapa

La burguesía, dentro de la cual se da, como ya vimos, un proceso de centralización, fue consciente de que el proyecto burgués viable era el del Fondo Monetario Internacional en alguna de sus variantes. Había comprobado además, objetivamente, en la lucha de clases, que sólo doblegando a los trabajadores podía aplicar su proyecto. El proceso inflacionario y la lucha por el salario había desolidarizado a vastos sectores de las capas medias respecto del bloque en el poder. La clase dominante, en su proceso de conservadorización, abandonó a nivel ideológico el punto de vista según el cual las clases medias constituían la “clave de bóveda” que aseguraba el equilibrio de la sociedad uruguaya, vigente desde fines del siglo XIX, cuando hombres como José Pedro Varela, Francisco Bauzá y, por supuesto, José Batlle y Ordoñez, concibieron el país.

El estancamiento del sector agropecuario planteaba la necesidad de eliminar los mecanismos de redistribución del ingreso que perjudican al sector, mejorando de esa forma las condiciones de rentabilidad de la actividad competitiva fundamental del país. Como contrapartida ello exigía una reducción y remodelación de los sectores a los que había beneficiado la redistribución batllista, la industria para el mercado interno y el Estado, sectores éstos que, incluso dentro del esquema de distribución anterior, habían alcanzado límites insalvables en su crecimiento. Evidentemente esta situación hacía inviables las relaciones de clases propias del batllismo.

Frente a la política de Pacheco Areco cabe considerar que la burguesía actuó por primera vez unitariamente, apoyándola y teniendo en cuenta sus intereses globales y a largo plazo. En esa actitud influyen sin duda dos elementos: *a)* el creciente entrelazamiento de los distintos sectores de la misma (desde otro ángulo este fenómeno se visualiza como creciente predominio del capital financiero, objetiva coincidencia de intereses de los ganaderos con el mismo, y conciencia por parte del sector industrial de la imposibilidad de continuar con el modelo de acumulación vigente dadas las dimensiones del país); y *b)* la decisión de, aun manteniendo las estructuras productivas relativamente intactas, incrementar la tasa de plusvalía.

Aunque el periodo aparece como una ofensiva del capital financiero, la burguesía y pequeña burguesía agropecuarias, y sectores de la burguesía industrial y comercial vinculados a la exportación, para incrementar sus niveles de rentabilidad y su participación en el ingreso, todos los sectores de la burguesía se beneficiaron con el descenso del salario real. Fue el incremento de la tasa de plusvalía, y a nivel ideológico y político el

*Vease Angel Rama, *La generación crítica*.

planteamiento de la necesidad de terminar con las formas vigentes de dominación, así como la racional y clara definición de los intereses de clase a largo plazo —en una América Latina en que las situaciones revolucionarias son endémicas—, lo que no sólo en 1968, sino desde esa coyuntura hasta la fecha, ha dado cohesión a la burguesía.

Nuestras hipótesis sobre las relaciones de clase en el periodo, no coinciden con los puntos de vista sostenidos por las organizaciones de izquierda más importantes.

El Partido Comunista, que había revisado sus planteamientos sobre Uruguay en el XVI Congreso (1955), definía el carácter de la etapa como agraria y antimperialista, y determinaba como “enemigos fundamentales de la nación, al imperialismo, a los terratenientes semif feudales y a la gran burguesía antinacional”.

Por su parte el MLN (T) caracterizaba la etapa como antimperialista y antioligárquica, lo que supone un punto de vista cercano al anterior.

Un elemento muy discutible es la afirmación implícita, en la caracterización del enemigo como la “gran burguesía antinacional” o “la oligarquía”, de la existencia de una burguesía capaz de volcarse en una alianza con los trabajadores. De hecho, la práctica hasta la fecha ha mostrado a todos los sectores de la burguesía solidarizados como clase. El sector industrial de la burguesía, cuya debilidad radica en el muy relativo desarrollo industrial de Uruguay, en el proceso histórico a partir de 1956, se ha apartado de las capas medias, que en el periodo batllista constituyeron el apoyo necesario para que se transformara en el sector hegemónico del bloque en el poder, a la vez que está muy penetrado por la ideología que genera el gran capital transnacional y parece estar muy consciente de que el enemigo es el proletariado y los grupos políticos que cuestionan la propiedad. Es necesario considerar que el problema de las alianzas con sectores de la burguesía exigiría la existencia, dentro de la misma, de contradicciones antagónicas en torno al problema de la acumulación y la posibilidad de un proyecto común con el proletariado y sectores de las capas medias.

Respecto a la existencia de terratenientes semif feudales, estudios realizados fundamentalmente por el Instituto de Economía avalan la hipótesis de su inexistencia en el campo uruguayo. En los hechos el comportamiento de los grandes y pequeños propietarios así como de los arrendatarios en el campo, ha estado regido por la lógica capitalista y de ahí la actitud conservadora que han mantenido en el periodo que nos ocupa. Es esta lógica común la que nuclea a la burguesía y pequeña burguesía ganaderas en torno al proyecto restructurador. El estancamiento del sector agropecuario es, quizá, el freno principal al desarrollo de las fuerzas productivas de Uruguay, pero en la medida en que su factor determinante son las condiciones de rentabilidad relativa dentro del sistema capitalista, la única salida parece ser un cambio en las relaciones de propiedad, cambio al cual se opone la clase ganadera en su conjunto.

En los hechos, y durante el periodo que estamos analizando, los aliados de la clase obrera han sido vastos sectores de las capas medias asalariadas.

La intensidad de la lucha de clases aniquiló las formas burguesas tradicionales de dominación. Es en esta etapa cuando se realiza la consolidación del acuerdo estratégico

de las distintas fracciones de la burguesía, más allá de los intereses corporativos inmediatos. Aunque el dinamismo y las formas de lucha de los trabajadores pudieron hacer pensar en un asalto al poder —enfoque que la derecha reaccionaria se esforzó por difundir—, en realidad el elemento determinante fundamental era la ofensiva estratégica de la burguesía, destinada a cambiar los comportamientos de la sociedad en cuanto a las relaciones de clase y el sistema de dominación, a efecto de posibilitar una política que incrementara los niveles de explotación de los trabajadores, y remodelara la economía con la finalidad de lograr la reproducción ampliada del capital.

No obstante, debió enfrentarse a los trabajadores unidos, de acuerdo con una correlación de fuerzas que obligó a postergar aspectos de reajuste, que sólo se realizaron plenamente con posterioridad al golpe militar de 1973.

La lucha de los trabajadores se dio en dos frentes: el de masas, fundamentalmente ubicado en torno al movimiento obrero y donde la estrategia y la táctica del Partido Comunista eran dominantes, y la lucha armada, donde la práctica del Movimiento de Liberación Nacional (Tupamaros) es fundamental.

La acción del Partido Comunista contribuyó a gestar el avance de la unidad de todos los trabajadores a nivel sindical. Sin perjuicio de que sea fundamental profundizar el análisis de su práctica y la de las otras organizaciones políticas de izquierda para explicar lo limitado del avance a nivel político, nuestra interpretación tiende a privilegiar, como elemento explicativo de dicho bajo nivel, las características de la ideología batlista que le confirieron una especial eficacia como instrumento de dominación.

No obstante, la movilización popular, que había tenido fundamentalmente fines económicos, con las primeras acciones importantes del MLN (T) y la creación del Frente Amplio, sufre un cambio cualitativo que significa plantearse a largo plazo —y sólo a largo plazo— el problema del control del poder por los trabajadores. Esta práctica de acumulación de fuerzas, que tuvo logros significativos, planteada en el contexto pre-revolucionario de América Latina indujo, quizá, a pensar en una ofensiva estratégica que no era tal. El movimiento popular siempre estuvo a la defensiva, y no por insuficiencia de las vanguardias, sino por ausencia de condiciones subjetivas en las masas.

Lo que hubo en las masas era resistencia a la redistribución del ingreso en la “lucha inflacionaria”, y al arrasamiento del régimen democrático representativo. No fue una ofensiva estratégica de los trabajadores la que obligó a incrementar la represión, sino la ofensiva de la burguesía que se enfrentó a la resistencia de los trabajadores. Esta última se vio, por otra parte, disminuida por la falta de apoyo de sectores preocupados por su nivel de vida, penetrados por la propaganda anticomunista y asustados por la guerrilla tupamara cuando ésta dejó de ser mero juego de artificio y denuncia de la corrupción.

La intención inicial del MLN (T) parece haber sido cuestionar a través de determinado tipo de acciones armadas “el Estado burgués de derecho”, el régimen democrático representativo y su núcleo central: la propiedad burguesa.* Este planteamiento puede considerarse coherente en una coyuntura en que parecía claro que la implantación del

*Poco precisa, y se quiere todavía un proceso de elaboración en la práctica, la teoría del MLN contenía en el marco de un enfoque antidogmático elementos dominantes del foquismo cubano (el Che y el proceso de la Revolución Cubana como paradigmas), pero también del pensamiento libertario y del populismo latinoamericano, y finalmente, otros propios del marxismo.

proyecto conservador conducía necesariamente a la destrucción, por parte de la burguesía, de su propia legalidad.

La actitud del MLN (T) suponía, además, hacer hincapié en los métodos de lucha a desarrollar y en la necesidad de sustituir lo que entendía como una discusión estéril teórica por una práctica fructífera, que lo legitimara como fuerza política revolucionaria. Si una característica esencial de dicha organización fue el combinar diversos tipos de lucha, en los hechos se dio prioridad al desarrollo de un aparato armado. Las acciones de desenmascaramiento de la corrupción gubernamental, la ridiculización de la represión por incapaz, la eficiencia de las acciones, permitieron un relativo crecimiento del movimiento. Cuando su accionar tendió a hacerse más violento, la relativa rapidez con que el movimiento fue desarticulado por la represión, mostró hasta que punto había existido una sobrevaloración de sus fuerzas y de las posibilidades de lograr apoyo popular.

La etapa fue definida como de *acumulación de fuerzas* por las principales organizaciones políticas de izquierda; buena parte de los errores derivaron de un apartamiento de este punto de vista, tal como la sobreestimación que de hecho hizo el MLN (T) de sus posibilidades, así como el planteamiento triunfalista del Partido Comunista en torno a las elecciones de 1971.

b) El autoritarismo y la sustitución de la justicia por la razón del Estado

A partir de 1967 la lucha de clases adquiere tal nivel antagónico, que el sistema político comienza a desintegrarse. Como en 1958 y 1962, en 1966 la problemática electoral se planteó en términos de moralidad y eficiencia, contra la burocracia y la corrupción, asimismo, se postula la necesidad de un poder ejecutivo autoritario. La elección de 1966 tuvo, como las dos anteriores, un resultado de claro sentido conservador.

Al contrario de lo que sucedía en el Partido Nacional, subsistían en el Partido Colorado sectores progresistas, a pesar de la creciente desintegración del batllismo y la involución de su núcleo mayoritario, hasta colocarse en posiciones antinacionales, afines al capital financiero internacional. No obstante, el contacto con el gobierno tuvo efectos decisivos sobre la composición del Partido Colorado, lo cual determinó que a partir de ese momento, y en especial en torno a las elecciones de 1971, sectores del mismo se escindieran, como ya había sucedido con sectores del Partido Nacional en su primer gobierno.

El 13 de junio de 1968, con las medidas prontas de seguridad se inicia la “dictadura constitucional” de Jorge Pacheco Areco. A partir de ese momento el país es gobernado por decreto. Se decreta la congelación de precios, salarios e ingresos, medida central dentro del plan de estabilización. Los logros de esta política entre 1968 y 1970 se debieron al apoyo antes referido de la burguesía como clase, que abandonó sus comportamientos especulativos, y al alza de los precios de los productos ganaderos en el mercado internacional. Tanto la política de estabilización como la posterior política de inflación controlada, serán instrumentadas para realizar los objetivos del reajuste de los sectores

económicos y para reducir el salario real de las capas medias dependientes y del proletariado.

Hasta ese momento, a pesar de la intensa participación en el espacio político y económico de los distintos grupos sociales en la compleja y densa sociedad uruguaya, o mejor dicho, por eso mismo, los vaivenes resultantes en el sentido del proceso revelan un equilibrio y la dificultad de llevar a la práctica un proyecto definido. De hecho el Estado se limitaba a arbitrar el resultado de las correlaciones de fuerza; la lucha se realizaba en el terreno de lo específicamente económico (fundamentalmente sindicatos y patronales, pero también otros grupos específicos). Este comportamiento, junto con la reproducción del sistema a través de la democracia representativa y la ideología que implica, indican el carácter no amenazado del poder de la burguesía en ese periodo.

Desde mediados de los años sesenta los representantes políticos de la burguesía comienzan el reajuste de la superestructura política e ideológica.

Junto a la estructuración de un proyecto económico reaccionario —en el que a partir de los puntos de vista de la clase ganadera a comienzos de siglo, trabajaron Luis Alberto de Herrera, Martínez Lamas, Benito Nardone, Jorge Pacheco Areco y los tecnócratas de la “15” en la década de los sesenta— se elabora un pensamiento eficientista a partir de la crítica a la ineficiencia y la corrupción imperante en el sistema político. Se toma conciencia de que un reajuste de las estructuras económicas, requiere la modificación de los comportamientos en las relaciones de clase y la concentración de los centros de irradiación de poder.

La reforma constitucional de 1967 y el comportamiento adoptado a partir de junio de 1968 en el manejo del sistema político por la Presidencia de la República, son dos pasos importantes en la concreción de ese proyecto. El estilo de Pacheco Areco modeló una imagen de autoritarismo y distancia respecto de los administrados, que no tenían otro antecedente en el país que el militarismo (1875-1886), y preludian el despotismo de los militares. La total erradicación del discurso populista y la sustitución de la justicia por la razón de Estado como criterio para el comportamiento del Príncipe, reflejan a nivel ideológico los cambios que se están produciendo.

El instituto de Economía en “El reajuste conservador”, plantea la hipótesis de que el punto de irradiación de los determinantes específicos del periodo 1968-1972 radica en el espacio político. Tal hipótesis es sin duda correcta y debe ampliarse por lo menos hasta 1973. Se producen modificaciones en los mecanismos de creación y reproducción del poder, así como en las formas y condiciones de los enfrentamientos entre grupos y clases sociales. Si ello tiene en su base el estancamiento productivo, los cambios operados a partir de junio de 1968 resultan de la necesidad de la burguesía de romper los obstáculos que la lucha de clases planteaba al reajuste proyectado.

Se da una progresiva concentración del poder político en el Estado, subordinando al poder de los diferentes órganos específicos de la sociedad civil, y una declinación relativa de las formas ideológicas de reproducción del sistema en favor de las formas de coerción físico-militar. El estado hace pesar el poder de su organización general. El poder legislativo y judicial tienden a ser desconocidos por el ejecutivo. El poder legisla-

tivo, los partidos y la burocracia no parecen ser capaces de administrar coherentemente los intereses de la burguesía.

La concentración del poder en el ejecutivo permite definir e implementar una política económica coherente. Esta es definida con el propósito de reestructurar la base económica y de actuar sobre los principales puntos críticos. Tal comportamiento no es, en nuestra interpretación, sino el reflejo de la actuación del total de la clase burguesa como clase en sí, y del salto que supone el haber sustraído en el proceso, las tradicionales porciones de poder acordadas a las capas medias en los espacios económico, político e ideológico.

c) Las elecciones de 1971: la unidad de la izquierda, la ruptura del bipartidismo y el triunfo reaccionario

Ante la coyuntura de las elecciones de 1971, la izquierda –salvo la Resistencia Obrero Estudiantil y microfracciones del MLN– respondió con la creación del Frente Amplio, en el marco de la estrategia planteada por el Partido Comunista hacia la mitad de la década de los cincuenta. Ello fue, sin duda, posible precisamente porque el Partido Comunista no era objetivamente hegemónico, y porque el peso de los grupos venidos de los partidos tradicionales, de los independientes y del afloramiento legal del MNL (T), era importante. Las cifras electorales ratificaron esta característica de la izquierda en la coyuntura.

El programa del Frente Amplio tuvo un contenido democrático y antimperialista, y se proponía “sacar al país de su estancamiento, redistribuir de modo equitativo el ingreso, aniquilar el predominio de la oligarquía de intermediarios, banqueros y latifundistas y realizar una política de efectiva libertad y bienestar”. En su discurso del 26 de marzo de 1971, y dentro de los esquemas del Partido Comunista y el MLN (T), Seregni planteaba la contradicción principal “oligarquía-pueblo” y definía a la oligarquía como “la trenza bancaria terrateniente y de intermediación exportadora, el grupo social que domina y acapara la tierra, el crédito, los canales de comercialización de nuestros productos”. En consecuencia, plantea como soluciones básicas la reforma agraria y la nacionalización de la banca y el comercio exterior. Tales medidas, además de posibilitar una mayor independencia del país, se proponían, básicamente, posibilitar el desarrollo del sector agropecuario, permitiendo continuar la industrialización del país, que debía abrirse en el sentido de exportar sus manufacturas. Aunque el Frente era planteado como “el último, el definitivo intento del Uruguay para buscar salidas legales, democráticas y pacíficas” por el hecho de enfrentar la ofensiva burguesa, por su posición no definida programáticamente pero presente a nivel de conciencia social, tenía un sentido cuestionador y revolucionario mayor.

El año electoral de 1971 se caracterizó por un alza de los salarios reales, que tuvo un claro sentido desmovilizador y por la violencia represiva del régimen sobre los trabajadores y sus organizaciones a todo nivel, sobre todo las políticas. El MLN (T), que participa en el Frente Amplio a través del Movimiento 26 de marzo, disminuye su accionar, sin que su presencia desaparezca del espacio político. En septiembre de 1971 se designa a

las fuerzas armadas como responsables de la lucha antisubversiva. En ese momento para la Junta de Comandantes en Jefe el objetivo es “consolidar y mantener la adhesión activa de la población a los ideales democráticos y republicanos”, y su misión consiste en “restablecer el orden interno y brindar seguridad al desarrollo nacional”.

La lucha electoral de 1971 apareció bajo una nueva faz, aun considerando la totalidad de la historia de Uruguay. Aparte de la presencia de la violencia, la confluencia de prácticamente todas las fuerzas de izquierda en el Frente Amplio, los mayores niveles de conciencia de los trabajadores, la incipiente desintegración de los partidos tradicionales cuyos grupos disidentes se integraron al Frente Amplio, así como la vistosa y, por cierto, muy limitada movilización realizada colocaron la lucha política a un nivel más elevado y cambiaron los contenidos del debate ideológico. El bipartidismo tradicional era, por primera vez, realmente cuestionado; más aún, el bipartidismo como instrumento de control electoral fue inteligentemente abandonado por la derecha reaccionaria, tal como lo denunció Wilson Ferreira Aldunate. Entonces, la violencia guerrillera y los tanques soviéticos que circulaban por ciudades de Europa Central, aparecieron como contundentes argumentos electorales. Mientras una suerte de terrorismo psicológico deterioraba la imagen del Frente Amplio, la derecha reaccionaria montó el fraude electoral contra los sectores políticos nucleados en torno a la candidatura de Ferreira Aldunate dentro del Partido Nacional. Terrorismo psicológico contra la izquierda y el fraude electoral contra el centro, fueron los instrumentos de la táctica electoral de los sectores políticos dispuestos a llevar adelante el proyecto burgués de remodelación de la sociedad, sin retroceder ni siquiera ante los límites que la propia legalidad burguesa les imponía. En ese sentido el gesto de Ferreira Aldunate gritando en la última frase del discurso que cerró casualmente el año electoral “no me dejen solo”, adquiere toda su significación dramática dicha por el líder del grupo que intentaba conservar el sistema, sin resolver la contradicción en que la realidad objetiva había puesto a la clase dominante.

Los resultados electorales señalaron cambios significativos en el espectro político uruguayo. El 18% de votos obtenidos por el Frente Amplio suponía una clara derrota, pero también un serio cuestionamiento del esquema bipartidista.

El desplazamiento hacia la extrema derecha del Partido Colorado era claro. El núcleo central del batllismo había sufrido, bajo el liderazgo de Jorge Batlle, un proceso de despopularización y desnacionalización, expresando —ya a nivel ideológico y en forma sorpresivamente depurada— a los sectores de la burguesía más vinculados al capital financiero internacional; por cierto, esta visión había estado relativamente ausente en la compleja ideología del Partido Colorado en todo el siglo XX, y había sido expresada fundamentalmente por el sector oligárquico y principista del Partido Nacional. Tal evolución le hizo, lógicamente, perder peso electoral en el periodo 1966-1971. Por otra parte, la consecuente política de Pacheco Areco en favor del proyecto reaccionario burgués tendió a nuclear, en torno a él, a las fracciones burguesas. Su política autoritaria, cierta sumaria eficiencia ejecutiva y antiproletaria le atrajo el importante apoyo de los sectores menos conscientes de las capas medias, e incluso del proletariado y los sectores marginados.

Ante una coyuntura en la que el Partido Colorado asumió la vanguardia de la ofensiva reaccionaria burguesa y la represión que exigía, el Partido Nacional tendió a expresar

la resultante ideológica del esquema de relaciones de clase en proceso de disolución a partir de la segunda mitad de la década de los cincuenta. Tanto el hecho de no ser partido de gobierno en la coyuntura como la indudable consecuencia ideológica de sus dos principales dirigentes, Wilson Ferreira Aldunate y Carlos Julio Pereira, influyeron en este proceso. Colocándose incluso en situaciones extremas en defensa formal de la legalidad burguesa, votan el estado de guerra interno, denuncian el fraude electoral y están en oposición frente al golpe militar. En el camino iban asumiendo la tradición nacionalista del Partido Nacional, abandonada a partir de la muerte de Luis Alberto de Herrera, y el punto de vista sobre las clases propio del batllismo. Este proceso debe haber, sin duda, modificado la base social del Partido Nacional, partido que tuvo comportamientos predominantemente reaccionarios a lo largo de todo el siglo en las dos corrientes fundamentales que lo compusieron.

Un aspecto complementario de esta transformación del Partido Nacional, es la desintegración del aparato y del complejo ideológico característico del herrerismo. Ya los compromisos del gobierno a partir de 1958 le habían hecho perder sus reflejos nacionalistas. La política llevada adelante por Pacheco Areco le quitó el liderazgo de la reacción burguesa. A partir de ese momento y sobre todo durante el año electoral de 1971, se produce un trasiego de cuadros medios y sus adherentes hacia el sector liderado por Ferreira Aldunate. La relativa inercia de los sectores oligárquicos del Partido Nacional y del sector que actuó en torno a la candidatura de Aguerrondo, así como su fracaso electoral, tienen tanto que ver con ese trasiego, como con el hecho de que mientras la candidatura de Ferreira Aldunate expresaba al Uruguay tradicional, el Partido Colorado en sus dos fracciones mayoritarias estaba en la vanguardia de las dos vertientes del proyecto reaccionario burgués, dejándolos sin espacio político.

Lo que ha expresado el sector mayoritario del Partido Nacional a partir de las elecciones de 1971 —habida cuenta de la rudimentaria práctica política que posibilita el régimen y considerando el objetivo apoyo que en su conjunto la burguesía ha dado a la dictadura— obliga a mantenerse en el plano de las hipótesis. Según una primera hipótesis expresaría, a pesar de la polarización que implicó el proceso uruguayo, a los sectores de clase en que se apoyó el esquema batllista de dominación. Cabe también manejar la hipótesis de que las leyes del comportamiento de los niveles político e ideológico de una formación social capitalista, impliquen la existencia, en su espectro, de la variante “democrático-representativo-progresista”.

d) El ascenso de los militares, el desplazamiento de los políticos tradicionales y la derrota popular

A partir de la asunción de la presidencia por parte de Bordaberry los enfrentamientos de la guerrilla con el ejército arrecian. En este contexto la actitud del grupo que detenta el poder físico de la burguesía cambia rápidamente. En marzo de 1972 se plantea una reforma de los textos legales vigentes para hacer más efectiva su lucha contra la subversión. En abril se declara el estado de guerra interno, y ya en mayo del mismo año se plantea a Bordaberry la toma del poder, lo cual según las palabras de este “fue descartado[...] por reputarlo inoportuno, ya que por el momento el ejecutivo dispone de las mayorías parlamentarias necesarias”.

Entre abril y septiembre de 1972 el MI N (T) es diezmado sistemáticamente. Sus integrantes fueron torturados en medio de la actitud entre pasiva y aterrorizada del pueblo.

Tanto la burguesía como los partidos tradicionales apoyaron unánimemente al Gobierno hasta la derrota del MLN (T). A partir de ese momento el ejército fue árbitro de la situación y tendió a influir cada vez más en el espacio político y social.

Los episodios que jalonan esta coyuntura se dan en torno a dos núcleos superpuestos generadores de antagonismo: la defensa de la legalidad burguesa, y la pugna de sectores del grupo militar y de los políticos tradicionales por ir a la vanguardia del proyecto reaccionario burgués. A ello se sobrepuso la práctica de la izquierda, en esos momentos nada unánime y confundida entre la defensa de un orden legal que se visualizaba caduco, y la posibilidad de una división dentro del grupo que detentaba el poder militar. El planteamiento de los militares tiende a deteriorar la imagen de los políticos tradicionales, a quienes ven como responsables —por su inoperancia, su corrupción y desinterés por la nación— de la crisis por la que pasa el país. Los enfrentamientos se hacen permanentes.

La situación hace crisis en febrero de 1973 cuando, habiendo entrado en oposición los militares y Bordaberry, éste debe aceptar sus planteamientos. El 14 de febrero declara que “el Poder Ejecutivo creará cauces institucionales apropiados para la participación de las Fuerzas Armadas en el quehacer nacional dentro de la constitución y las leyes”. Estos hechos constituyen un verdadero golpe de Estado.

Todo parece indicar que la mayor parte de los militares se adscribían al enfoque vulgar, de reducir los problemas del país a una cuestión de corrupción e ineficiencia en el manejo del gobierno. En apariencia, estaban también lejos de su visión actual de la tercera guerra mundial, de la que estaban sin duda más cerca Bordaberry y los sectores más reaccionarios de los partidos tradicionales. Estamos todavía en lo que podría llamarse la etapa de aparente ingenuidad del ejército.

Los comunicados 4 y 7, con su “cambalachesco” acopio de inquietudes y objetivos, muestran hasta qué punto el planteamiento militar no era coherente, o era la expresión de distintas corrientes de opinión que los mandos reaccionarios dejaban aflorar a la faz pública, mientras preparaban la depuración posterior. En una institución que la burguesía había mantenido tan apartada de cualquier papel activo en la práctica social, y cuyos integrantes poseían un relativamente bajo nivel cultural, la hipótesis de la ingenuidad es quizá la más plausible, sin perjuicio de que existieran sectores reaccionarios que tuvieran las cosas claras.

Los comunicados plantean como objetivos: preservar la soberanía y seguridad del Estado, conservar la mística de la orientalidad y evitar la infiltración de las doctrinas y filosofías marxistas-leninistas.

En lo económico-administrativo postulan junto a muchos puntos irrelevantes: *a)* la racionalización de la administración y la erradicación de la corrupción; *b)* incentivar las exportaciones y reducir la deuda externa; *c)* lograr el crecimiento del ingreso; *d)* redistribuir la tierra; *e)* combatir los monopolios; *f)* dar participación a los obreros en la dirección de las empresas; *g)* dar preferencia a los pequeños y medianos empresarios, y

h) mejorar la distribución del ingreso. Como se ve, hasta aquí los militares no tienen un plan económico coherente; lo que postulan a través de los comunicados 4 y 7, en todo caso, no es el proyecto de la burguesía, sino un confuso conjunto de medidas que tienen mucho del modelo batllista con el agregado de mano dura y buena administración.

Estos planteamientos despertaron reflejos oportunistas en los sectores de la izquierda. Tales actitudes sólo se explican por el papel que estaban cumpliendo algunos militares en otros países de América Latina, y, especialmente, por una poco clara conciencia, tanto del sentido histórico del proceso que se estaba dando en Uruguay, donde el elemento determinante era la ofensiva burguesa, como del absoluto control que sobre los militares ejercía la burguesía a través de la ideología. Incapaz de generar una ideología propia, este grupo estaba propenso a terminar sirviendo al proyecto que dentro de la lógica capitalista era el único viable. De hecho, si existían militares progresistas, su antimarxismo, su rechazo a la presencia de una clase obrera organizada y consciente, reflejo del universo burgués en el que se les sumerge, les impedían plantearse el esquema progresista en términos políticos, dentro de los cuales sólo el apoyo de las organizaciones populares podía darle ciertos niveles de viabilidad.

En el plan de la Junta de Comandantes en Jefe de mayo de 1973 predominan los planteamientos que había en los comunicados 4 y 7. El carácter interno de este documento permite suponer la existencia de diferencias dentro del ejército. Un comunicado secreto a Bordaberry niega la validez del plan quinquenal de desarrollo, vale decir, del proyecto de la burguesía. Se siguen planteando medidas tales como: control centralizado de la banca, la industria y las divisas; redistribución de la tierra; erradicación de monopolios; distribución justa del ingreso nacional; fomento de las cooperativas; planteamientos reformistas tradicionales, enmarcados en el tono moralizante y eficientista que había sido el factor predominante de la crítica del sistema político uruguayo y que los militares expresando el punto de vista pequeñoburgués de la sociedad uruguayana, ahora pretendían vanguardizar.

De la observación de los hechos surge que era cada vez más difícil controlar al ejército y continuar cediéndole poder dentro de la legalidad. Todo parece indicar, además, que en la disolución del poder legislativo y la neutralización de los partidos políticos, así como en la ofensiva contra los trabajadores, Bordaberry tuvo un papel principal, forzando a la definición del ejército y apoyando a los generales más reaccionarios y anticomunistas (ataca violentamente a la Convención Nacional de Trabajadores y rompe definitivamente con la derecha legalista). Si nuestra hipótesis de que los comunicados 4 y 7 no fueron una mera maniobra desorientadora es correcta, hay que concluir que los sectores reaccionarios de los partidos tradicionales que controlaban el gobierno, por lo menos desde las elecciones de 1966, se apoyaron en los grupos más reaccionarios del ejército para neutralizar a los sectores con inquietudes reformistas, y a partir de entonces destruir el orden legal y, en la coyuntura, infringir una muy dura derrota a los trabajadores.

En la interpretación de los militares, el "episodio Erro" fue meramente ocasional dentro de un proceso tendiente a terminar con la irresponsabilidad, demagogia y anti-patriótica posición de los partidos políticos. Objetivamente, el Poder Legislativo, donde algunos representantes del Frente Amplio y el centro denunciaban la escandalosa violación de la legalidad por los militares, era algo molesto que había que eliminar. El sistema

político tal como había funcionado a lo largo del siglo no se adaptaba como forma de dominación al nivel alcanzado por la lucha de clases.

Disuelto el parlamento, los trabajadores ocuparon sus lugares de trabajo y prolongaron la huelga general por quince días, culminando así una etapa de la gesta resistente.

Un análisis objetivo del proceso histórico uruguayo nos hace pensar que las vanguardias, aun con sus errores, y pese al violento nivel de antagonismo alcanzado por la lucha de clases, no habían logrado crear condiciones como para que la oposición al golpe, asumiera otras características que la protesta por el arrasamiento del orden legal. La situación no era revolucionaria, y la expectativa de que el grupo que detentaba el poder físico diera un paso atrás o se escindiera, era ilusoria. El rechazo masivo de los militares de todo contacto con los sectores que iban a la vanguardia de la clase obrera obturaban toda posibilidad de que ello ocurriera. De hecho la izquierda globalmente demostró su incapacidad para evaluar la coyuntura y su sentido dentro del proceso histórico.

D. LA DICTADURA MILITAR Y LA IMPLANTACION DEL PROYECTO RESTRUCTURADOR

A partir de la derrota de la huelga general, se percibe en toda su crudeza la desfavorable correlación de fuerzas en que se encontraban los trabajadores. Las consecuencias de su derrota fueron terribles: sus organizaciones sindicales fueron desmanteladas; los partidos políticos de izquierda colocados fuera de la ley y sus dirigentes detenidos y torturados como antes lo habían sido los guerrilleros; entre 1972 y 1976 fueron diezmados el MLN (T), el Partido Comunista y el Partido por la Victoria del Pueblo; los partidos burgueses fueron reducidos a la pasividad; la administración fue depurada. Tanto los despidos y las suspensiones masivas de trabajadores en un marco de recesión económica, como el exilio forzoso por causas económicas y políticas y la dificultad de adoptar forma organizativa alguna ante la represión, redujeron al mínimo la capacidad de lucha de los trabajadores. Los organismos de enseñanza fueron depurados, la prensa fue silenciada al igual que toda institución creadora o difusora de ideología que no fuera la de la burguesía, minuciosamente despojada de todo leve tono reformista o populista. Culminando así un proceso que se inicia en 1968, el Estado aparece más claramente como estado de clase, como la dictadura de la burguesía.

a) Características generales del régimen

Es necesario desechar la idea del aislamiento del régimen. A nivel político, la fracción mayoritaria del Partido Colorado (el reeleccionismo) y los sectores más conservadores del Partido Nacional lo apoyan, a la vez que constituyen la base de reclutamiento del personal político civil del gobierno. El quincismo ha mantenido una actitud de apoyo crítico, y en materia económica sus técnicos elaboraron el plan de desarrollo aplicado a partir del ministerio Vegh, y se encuentra a la derecha de la política económica llevada

a cabo por el gobierno. Por otra parte, los cambios producidos en los mecanismos de dominación de la burguesía restan importancia al apoyo de los partidos políticos. A nivel de clases, es significativo el apoyo de la burguesía en general, que ve en el Estado militar el capitalista colectivo ideal. Recordemos que en febrero de 1973 los militares declaran su rechazo a “regresar a la época en que las Fuerzas Armadas eran el brazo armado de intereses económicos y políticos, dando la espalda al cumplimiento de una misión específica de seguridad nacional y los intereses de la nación”. La subsunción de la problemática de la lucha de clases en la idea de nación y el énfasis en la razón de estado como criterio, es clara expresión de la asunción por parte del poder militar de la posición de capitalista colectivo ideal. También tiene el apoyo de sectores de las capas medias que en los años anteriores a 1973 habían mostrado su posición conservadora, la del capital financiero internacional, y la de Estados Unidos, Brasil y Argentina.

Son estos apoyos, y en especial el unánime de la burguesía, lo que explican la no apertura, la no existencia de discrepancias graves dentro del aparato militar. Alguna fracción de la burguesía podrá estar contra medidas concretas, incluso contra la política económica global si ésta afecta sus intereses específicos, pero ello no les hace apoyar menos el actual esquema de relaciones de clase y de dominación y los niveles de explotación de los trabajadores.

El gobierno militar era necesario para resolver el conflicto burguesía-trabajadores y lo es en la medida que asegura la reproducción del sistema de dominación. No obstante, el régimen no es un árbitro, neutral respecto a las capas y fracciones de la burguesía. Para analizar este aspecto, debemos observar qué proyectos políticos económicos se manejan, cuál es la idea del interés general que tiende a dominar, a imponerse al total de la sociedad. Todo parece indicar que el proyecto dominante que se maneja —con algunas variantes según los sectores que lo expresan—, es el del capital financiero, de hecho el proyecto que desde su surgimiento asumieron los sectores ganadero, alto comercial y bancario de la burguesía en armonía con el capital financiero internacional. Luego de algunas indecisiones que analizaremos, Vegh logra endosarle a los militares dicho proyecto asumido por la burguesía en su totalidad. ¿Por cuál vía? Por la ideológica: aunque los militares poseen cierta autonomía a nivel político nunca cuestionaron —nunca tomaron conciencia de que era posible— la lógica capitalista, la lógica burguesa. En consecuencia, esa lógica aplicada a la práctica del poder y a la conducción de la economía, los llevó a asumir el proyecto viable, el proyecto al que las distintas fracciones de la burguesía, antes, desde 1958 habían ido adhiriendo.

El hecho mismo de la hegemonía supone la necesidad de contemplar los intereses de las otras fracciones que integran el bloque, y las inconsecuencias a que haremos referencia tienen que ver con esos intereses y con los específicos del grupo que detenta el poder militar.

De hecho el proceso uruguayo desde 1958 debe ser visto como la fase de transición hacia el predominio del capital financiero, único beneficiado a lo largo de todo el período lo que supone subordinación de los sectores ganadero e industrial. Esto es notorio en la otrora soberbia burguesía ganadera, en un contexto de transformación y crisis de la producción de carne y lana. En el caso del sector industrial se expresa a través de la pérdida de un proyecto propio, el batllista. En la medida que el capital, a pesar de su

internacionalización, se sigue asentando sobre la base de procesos de acumulación que se desarrollan en el marco del estado nacional, en torno a éste se nuclean sectores no monopólicos subordinados, y los intereses de éstos deben ser contemplados. La política económica que se lleva a la práctica es, en parte, una resultante de esta necesidad.

La reproducción del sistema por la fuerza se ve legitimada por la doctrina de la seguridad nacional. Su objetivo es el logro de aspiraciones “nacionales” de unidad, seguridad y prosperidad crecientes. La lucha contra la corrupción de los políticos profesionales es subrayada como elemento legitimante. También la lucha contra la subversión, incluidos sus aparatos ideológicos, vale decir, el marxismo. La anulación de la capacidad de negociación de la clase obrera y de sectores de las capas medias por ser considerados enemigos, dentro de la tercera guerra mundial, forma parte de la doctrina.

Dice Cristi “[...] en nuestros días y desde hace mucho tiempo atrás, los límites entre la guerra y la paz han desaparecido al ser impuesta la guerra como estado permanente en el seno de los pueblos. En efecto, según conceptos de Lenin aplicados en forma sistemática y efectiva por el comunismo internacional, la paz no es más que la continuación de la guerra por otros medios[...]”, “[...] en particular los profesionales de la política no admitieron el carácter esencialmente antinacional de la agresión [...] Desde luego que esa actitud mental para definir tan grave situación fue debida a la demagogia, al cálculo electorero, a la falta de altura de miras y a la falta de claridad y honestidad de ideas y, en fin, a la falta de nobleza de intenciones[...]” * Alvarez establece como causas que impiden volver a un estado de derecho “las heridas producidas por la subversión, la infiltración marxista en nuestra enseñanza, la corrupción, el caos administrativo y particularmente, la terrible crisis de nuestros partidos políticos y de nuestra vida política ** Cristi agrega: “[...] la sedición no está vencida; en el interior y en el exterior continúa actuando en forma solapada”, “[...] el infradesarrollo intelectual y moral, basado en largos años de mera instrucción permitió —por no ser educación— que ideas extrañas a nuestro ser nacional contaminaran las mentes y formaran corazones en el odio contra los principios que constituyen la grandeza de nuestra Civilización Occidental”. ***

Cierto tono mesiánico y fascista está dado por la referencia continua a los valores de Occidente, del que se consideran la vanguardia aun frente a Estados Unidos. No es casual que se vea necesaria una política más agresiva contra el bloque socialista. Esta actitud “vanguardista” los hace aparecer como una punta de lanza de la estrategia global imperialista. Bordaberry dice “pienso que estamos frente a una tercera guerra mundial, sólo que no está declarada [...] Las naciones al no estar declarada la guerra demoran en darse cuenta del peligro, pero los que hemos pasado por eso podemos con nuestro ejemplo ir mostrando el camino [...]” **** A estos puntos de vista se adhieren los militares y civiles ubicados en el gobierno, y también la prensa más adicta al régimen, en especial “El País”, vocero tradicional del imperialismo en Uruguay.

*Discurso del 18 de agosto de 1977.

**Discurso del 14 de abril de 1978.

***Discurso del 18 de agosto de 1977.

**** Discurso del 22 de febrero de 1976.

Ciertas características fascistas del régimen no suponen que la actual dictadura del capital financiero se haga en perjuicio directo de las otras fracciones de la burguesía a las que, como integrantes del bloque en el poder, ha contemplado en sus intereses.

La dureza y feroz eficiencia de la represión sorprenden en una sociedad como la uruguaya, en la cual habían dominado el medio tono cordial y el solapado ocultamiento de la violencia económica, las situaciones de miseria y explotación. Explicar estos desbordes, lo indefinido en el tiempo de su aplicación nos llevaría a hipótesis difíciles de verificar. Sin duda tienen que ver, por un lado, con reacciones irracionales frente al cuestionamiento del sistema de valores vigentes y a la inseguridad producida por la agudización de la lucha de clases; por otro, con la frustración del burgués trabado en su compulsión por acumular. También tal actitud debe ser visualizada en el contexto de la situación prerrevolucionaria que vive América Latina desde mediados de la década de los cincuenta, que pudo hacer ver por momentos a la gesta resistente como un asalto al poder. Finalmente está la tendencia a que, en la fase imperialista del capitalismo el fascismo aparezca como una eventualidad a insertarse en cualquier coyuntura vista como peligrosa para la burguesía.

En el caso particular de los militares, éstos tienen que ver, además, con sus resentimientos y su revanchismo frente a una sociedad que casi por un siglo los había menospreciado explícitamente.

b) El proceso de institucionalización

Hacia fines de 1974 las orientaciones que van a regir el proceso institucional parecen definirse. Dice Vadora “la actividad de los partidos permanecerá prohibida en tanto las condiciones políticas y sociales adecuadas no se han restablecido[...] Los aparatos militares de la subversión han sido destruidos pero su aparato ideológico se mantiene animado desde el exterior”* y Bordaberry “las elecciones generales no podrán ser organizadas mientras el marxismo y los políticos profesionales estén activos en el país”. “Las Fuerzas Armadas cumplen actualmente una doble función: ante la carencia de todos los elementos que tradicionalmente sostuvieron al Estado[...] aparecen como su último soporte y esta tarea no le ha sido confiada por el Presidente sino por la Historia[...] sus rangos proveen numerosos oficiales cuya competencia es muy útil en ciertos organismos del Estado”**

Se da un proceso de penetración de los diferentes aparatos del Estado por el grupo que detenta el poder físico de la burguesía, cuyos integrantes desde 1973 hacen su aprendizaje del uso del poder estatal, de la administración y del manejo de las relaciones con los grupos de presión. Esta penetración se hace sustituyendo al personal civil o creando instancias cívico militares y nuevos organismos con amplias funciones. En la medida en que los militares que ocupan cargos civiles mantienen su subordinación a la Junta de Comandantes en Jefe el ejército no sólo dirige desde la cumbre, sino que además se ubica en puntos intermedios dentro del escalafón burocrático.

*En una entrevista de *La Mañana* del 1° de diciembre de 1974.

**En una entrevista de *Veja*, del 30 de diciembre de 1974.

El proceso de institucionalización comienza con la creación del Cosena y del Consejo de Estado, que tiene las atribuciones del poder legislativo, y es encargado de redactar un proyecto de reforma constitucional. No obstante, la “institucionalización del proceso” no se concreta hasta mediados de 1976 y es causa de la caída de Bordaberry. Los problemas principales planteados son: la estabilización del régimen militar y el rol de los militares, las relaciones de los distintos poderes del Estado, la búsqueda de la legitimidad y consenso, la representación y el lugar de los partidos políticos y los sindicatos, las concepciones de seguridad y desarrollo y el calendario de normalización.

El 12 de junio de 1976 Bordaberry es derrocado. La lectura de algunos textos del dictador indican que, a partir del reconocimiento del marxismo como agresión política apoyada en una filosofía y su subversión permanente a escala mundial del orden y del estilo de vida occidental, Bordaberry había elaborado un pensamiento político de ruptura con la doctrina de la democracia representativa clásica, no aceptando el funcionamiento de los partidos y menos la afirmación de la voluntad popular a través del voto. Los militares adoptan un punto de vista aparentemente menos fascista y preconizan un periodo de transición y leyes constitucionales que vayan diseñando el nuevo sistema institucional. No obstante, parece ser que el factor determinante en la caída de Bordaberry fue su intento de hacer volver a los militares a los cuarteles.

Los militares, atribuyéndose el rol de poder constituyente, entre mediados de 1976 y mediados de 1977, emiten diversas actas institucionales. Por las mismas se declara la incompatibilidad de la paz social con el juego de los partidos políticos, y se suspenden las elecciones. Se declara que la preservación de la seguridad nacional es competencia y responsabilidad directa de las fuerzas armadas (lo cual les concede un campo de acción indefinido). Se define la forma de gobierno en el periodo de transición, asegurando el control absoluto del poder por los militares y se establece un calendario de institucionalización tendiente a perpetuar el régimen.

c) La remodelación de la economía

El periodo que va desde el golpe militar hasta el ministerio Vegh, se caracteriza por el desarrollo de la crisis capitalista desencadenada por el aumento de los precios del petróleo, que en Uruguay se refleja fundamentalmente por una reducción de los precios internacionales de la carne. En este contexto crítico, los militares deben abandonar su interpretación simplista de la problemática económica del país. Prisioneros ideológicamente de la burguesía, la lógica del sistema los empuja a adoptar el modelo reaccionario. Una atenta lectura de las actas de los cónclaves de San Miguel y Colonia Suiza muestra este proceso. Se plantea la necesidad de ir “reduciendo progresivamente el grado de estatización de las actividades comerciales[...]”, “unificar los mercados cambiarios y la liberalización de las operaciones financieras[...]”, así como “devolver al sistema de precios su función orientadora en la asignación de recursos productivos”, debiendo los precios de los servicios públicos “reflejar los costos reales de explotación”. En cuanto a la política fiscal se entiende que “es necesario eliminar aquellos impuestos que desalientan la actividad productiva”, y “separar el financiamiento del presupuesto del comercio exterior, de tal manera que los impuestos no depriman la rentabilidad de la actividad exportadora”. Se establece que “para reencontrar el progreso económico deberá abrirse la econo-

mía a fin de que lideren el proceso de crecimiento los sectores con ventaja comparativa, incrementando el valor agregado de las materias primas agropecuarias[...] (aunque) los cambios implican costos sociales importantes". En lo que se refiere a la industria se proyecta diversificarla, principalmente en base a la elaboración de materias primas agropecuarias con miras a la exportación. Se dice que "agotada prácticamente ya, la etapa de sustitución de importaciones[...] es imposible concebir una estrategia que no considere la participación del sector en un mercado internacional más amplio, dinámico y competitivo que el nacional. Ello permitirá superar las limitaciones internas en materia de escala de producción[...]" También tenderá "a la liberalización del comercio internacional[...]" Se abandonan los planteos sobre distribución del ingreso, dado que "todos los grupos mejorarán su posición absoluta", lográndose el mejoramiento del salario real a través del aumento de la productividad, y se posterga la participación obrera en la gestión de las empresas hasta el momento en que "los sindicatos se encuentren totalmente despolitizados[...]"

A comienzos de 1974, un documento militar responsabiliza al gobierno —Poder Ejecutivo y Consejo de Estado—, al equipo económico y a los escalones administrativos que le están subordinados, de que "los esquemas y los esfuerzos del desarrollo nacional" fallaran, demostrando "ausencia de compenetración" con las reuniones cívico-militares y falta de capacidad administrativa.

Observan que "a pesar de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, los responsables de la conducción económica no han aplicado la filosofía económica y social establecida por él. Se sigue insistiendo en vicios que se aseguró desterrar, tales como: paternalismo estatal, intervencionismo, estatización y temor al costo social. En definitiva no se acepta que el proceso de desarrollo tiene costos inevitables que deben afrontarlos ciertos grupos en beneficio de la colectividad. Es de fundamental importancia actuar decidida y audazmente a los efectos de aprovechar la coyuntura para establecer firmes y reales bases para el 'despegue' económico[...] Sólo de esta forma resultarán justificadas las medidas mencionadas, las que tanto costaron a la tradición e imagen del país".

Vale decir que los militares pasan de los confusos comunicados 4 y 7 y de llamar "la atención al poder político respecto de las carencias, omisiones y falsos puntos de partida del Plan Nacional de Desarrollo" (mayo de 1973) a aceptar dicho plan (San Miguel) y a considerar, en febrero de 1974, que su puesta en práctica es el factor legitimador del régimen. Aceptan, asimismo, que su aplicación exige el incremento de los niveles de explotación de los trabajadores.

Los militares deciden aumentar su participación en la conducción del país y realizar cambios en la política económica. Rápidamente se suceden el cambio en los mandos, la creación del Consejo Económico y Social, encargado de asistir al gobierno en materia de política económica y la sustitución del equipo económico Cohen-Mederos por Vegh (julio de 1974).

A partir de ese momento se habla de la aplicación de una política monetaria ortodoxa y de una política económica neoliberal tendiente a abrir la economía al exterior, privilegiando en consecuencia a los sectores privados competitivos, y por ende al sector agropecuario, restituyendo del todo a los precios fijados libremente el papel asignador de

recursos, y en consecuencia reduciendo las dimensiones del Estado y la industria. Salvo la elaboración de productos del sector agropecuario, la expansión de la industria queda supeditada a la afluencia de capital extranjero. La aplicación del modelo exigía un incremento en la tasa de plusvalía que mejorara las condiciones de competitividad del país, y elevando los niveles de rentabilidad, permitiera un proceso de reproducción ampliada.

Tal política se había vuelto posible merced a la existencia de un poder crecientemente centralizado, y a la destrucción de toda oposición sindical o política por parte de los trabajadores.

De todas maneras las líneas de política proyectadas fueron aplicadas en forma gradual. Todo hace suponer que si la política económica fue especialmente dura para los ganaderos, se debió a la crisis internacional desencadenada a partir del alza de los precios del petróleo. Dada la baja de los precios de la carne y las dificultades en su colocación, fue necesario forzar la expansión de las exportaciones no tradicionales (apartándose en ese sentido del plan, que se basaba en una primera etapa en el crecimiento de las exportaciones tradicionales), transfiriendo ingreso del sector agropecuario hacia la industria de exportación. La baja competitividad de la industria uruguaya obligó no sólo a incrementar los niveles de explotación de los trabajadores, sino a presionar a la baja los precios de las materias primas y de los bienes-salario, y a gravar al sector agropecuario con la finalidad de financiar los reintegros a las exportaciones no tradicionales. El apoyo a los frigoríficos en perjuicio de los ganaderos es por ejemplo denunciado por éstos hasta la aprobación de las medidas de agosto de 1978.

En una primera etapa la política económica encara, fundamentalmente, el problema del balance de pagos; se decreta la libertad en el mercado cambiario y el ajuste periódico de la tasa de cambio más rápido que la evolución de los precios internos, lo que favorece las exportaciones. Las exportaciones no tradicionales son estimuladas. A pesar de la reducción del mercado interno, derivada de la baja del salario real, la industria mantiene así, e incluso incrementa, sus niveles de actividad.

Se avanza en la política de liberalización de los precios y se tiende al autofinanciamiento de las empresas públicas; se busca dar confianza a la iniciativa privada y al ahorro, y se mantiene una política de tasas de interés positivas; se promulgan los decretos de aplicación de la ley de promoción industrial e inversión extranjera. A pesar de todo lo anterior no hay inversión de capital extranjero en la producción manufacturera. Esta afirmación es válida para todo el periodo hasta 1980, y es uno de los aspectos más importantes en que el Plan de Desarrollo (1973-1977) no se ha cumplido. A pesar de que existe entrada de capital extranjero, éste se invierte en Bonos del Tesoro y otras colocaciones financieras, así como en construcción suntuaria, a la vez que tiende a controlar en forma creciente el sector bancario al poseer el 44% del capital y el 52% del volumen de negocios para 1977. Lo anterior, aunado al apoyo de organismos internacionales y bancos extranjeros, ha permitido —pese a los continuados déficits del balance en cuenta corriente durante todo el periodo y hasta la fecha— incrementar el nivel de reservas.

Sobre las causas de la renuncia de Vegh en agosto de 1976, existen diversas interpretaciones que van desde atribuirla a disidencia con los militares respecto del ritmo con

que aplicar la política de estabilización y liberalización, hasta discrepancias sobre el proceso de institucionalización y el nivel de los gastos militares. En el cónclave del Parque Hotel (diciembre de 1976) Arismendi reafirma los objetivos fundamentales de Vegh, y califica de gradual la política de liberalización y estabilización.

No obstante, es posible percibir, a partir de 1977, una creciente aproximación al modelo neoliberal planteado por el Plan de Desarrollo. En ese año comienza la gradual reducción de los reintegros a las exportaciones no tradicionales y se elimina el prefinanciamiento de las mismas, ello a pesar del creciente proteccionismo de los países centros. El 3 de agosto de 1978 se liberaliza la comercialización de los productos agropecuarios, medida que fue considerada por todos los sectores como históricamente relevante y un hito en el proceso de liberalización. Poco después el Frigorífico Nacional fue desmembrado y privatizado. Los órganos gremiales de la burguesía ganadera recibieron con especial aprobación estas medidas, por las que venían bregando en forma secular, olvidando su necesidad periódica de recurrir a la intervención del Estado en coyunturas de crisis en el mercado internacional. Se reducen los derechos de importación de diversos bienes, en especial cueros y textiles, y en 1979 se resuelve la reducción gradual de las tarifas aduaneras hasta llevarlas a un máximo de 35% en 1985. Ya en 1978 los precios internos han sido liberados en casi su totalidad.

Sin embargo, de hecho la reducción de los derechos de importación, que determinaría la remodelación de la industria se ha realizado muy limitadamente, la actividad estatal no ha sido reducida y la inversión pública se ha incrementado. Así, podría entonces cuestionarse la existencia de un modelo neoliberal ortodoxo, tal como ha sido denunciado por *Búsqueda*. No obstante, las medidas adoptadas y los cambios que estas han producido en la economía de Uruguay obligan a pensar que se ha tendido a aplicar el modelo, aunque existen causas que explican su aplicación gradual, además de los apartamientos respecto del mismo. Se ha hablado de la necesidad de un proceso de adecuación de la economía uruguaya previo a la liberalización. Otras posiciones afirman que la remodelación propuesta no se ha llevado a cabo por el alto costo social y político de las medidas (fundamentalmente, niveles inusitados de desempleo, ruptura de la alianza de las distintas fracciones de la burguesía, pérdida del apoyo de aún más vastos sectores de las capas medias). Otro elemento a tener en cuenta es la coyuntura internacional receptiva. En ese contexto los sectores competitivos no adquieren el dinamismo que permite compensar el deterioro de los sectores afectados por la liberalización. De hecho podría decirse que: *a*) la industria de exportación no tradicional sólo es marginalmente competitiva; *b*) la ganadería presenta un estancamiento casi secular y un mercado internacional que pierde importancia en el total de la producción mundial, y en el cual el país apropia un monto de plusvalía cada vez menor. En consecuencia, es sumamente riesgoso fundar en estas actividades una remodelación que afecte a los sectores que producen para el mercado interno. En el mismo sentido estaría el hecho de que el capital transnacional no haya invertido productivamente en el país. De hecho, el manejo de la economía más allá de adhesiones al neoliberalismo se ha caracterizado por su antidogmatismo y su falta de ortodoxia, lo que se explicaría por las necesidades del proceso de acumulación.

Otra línea de interpretación ha sido desarrollada remarcando la autonomía relativa de los militares. Tanto el mantenimiento de la actividad del Estado como la creciente

inversión pública en la coyuntura, podrían responder a la necesidad de los militares de encontrar una fuente de poder, e incluso de legitimación, en el control de un aparato estatal importante y relativamente más eficiente.

Todos estos elementos pueden ser considerados en su conjunto para explicar por qué el modelo no se aplica sistemáticamente. Se podría agregar la hipótesis de que, por lo menos con respecto al Estado, el modelo neoliberal es una mera ilusión para una formación económico social en la fase imperialista, aun en un país de las dimensiones de Uruguay, pero con ciertos niveles de autonomía.

d) Algunos elementos para un análisis de perspectivas

De todas maneras lo que parece evidente es que Uruguay encuentra dificultades en su reubicación en la economía capitalista mundial: escaso crecimiento, inflación, desequilibrio del balance comercial, desempleo y emigración. La nueva política económica no ha logrado modificar el estancamiento secular del sector agropecuario. En cambio, ha logrado un importante crecimiento de la industria no tradicional que produce para la exportación, el cual determinó, aparentemente, la superación del estancamiento de la economía (entre 1973 y 1979 el producto bruto interno per cápita crece a una tasa anual acumulativa de 3%). Sin duda, la drástica reducción del salario real fue el elemento determinante de la expansión de las exportaciones manufactureras, e incrementó los niveles de rentabilidad en todos los sectores de la economía y su competitividad. Asimismo, la reducción del consumo determinó la existencia de mayores saldos exportables. En realidad, se ha logrado uno de los objetivos centrales del proyecto conservador: la apertura de la economía hacia el exterior. El porcentaje de las exportaciones en el total de producto bruto interno pasó del 13.5% (1973) al 24.1 (1977). Resulta difícil prever si tal apertura se mantendrá o no, dada la baja competitividad de la industria uruguaya.

Teniendo en cuenta que el proceso de remodelación de la economía y la apertura hacia el exterior se han centrado en una creciente explotación de los trabajadores, sólo logrado a partir de su derrota en junio de 1973 —y salvo un salto atrás cualitativo en la conciencia de los trabajadores—, el régimen militar deberá —más o menos retocado— perpetuarse. Una vuelta atrás en materia de represión determinaría que los antagonismos de clase volvieran a aflorar en toda su intensidad, como parece probarlo la resistencia de los trabajadores a toda forma de encuadramiento amarillo. El régimen no ha podido solucionar el problema de las relaciones entre el capital y los trabajadores, debiendo, en consecuencia, mantener la reproducción del sistema por el poder físico. Esta es la mayor justificación del grupo que detenta dicho poder para no volver atrás.

Por otra parte, el éxito de la remodelación depende del mantenimiento de los niveles de explotación. En consecuencia, es evidente que no resulta viable un programa reformista o populista estable. La burguesía lo sabe, y de ahí que intente no sólo mantener los actuales niveles de explotación, sino también remodelar las formas en que se desarrolla la lucha de clase, el sistema de dominación. Es necesario tomar conciencia de que una reducción de los salarios reales a niveles de 1940 (58% respecto de los niveles de 1968) supone un hecho inusitado que tiene que estar modificando las formas de

vida de los trabajadores. Si se tiene en cuenta que se está poniendo en práctica una política de remodelación ideológica que rompa su secular autonomía, es posible vislumbrar hasta qué punto Uruguay está transformándose en algo muy diferente de lo que fue.

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO 1

PBI per cápita a costo constante de factores de 1961

Base 1955 = 100	1955	100
	1960	93
	1965	91
	1970	98
	1973	94
	1974	98
	1975	101
	1976	104
	1977	107
	1978	110

Fuente: Uruguay: Estadísticas básicas, F. de C.E. y A. Búsqueda, noviembre 1974. Boletín del BCU, diciembre 1979.

CUADRO 2

Salario real

Base 1940 = 100	1940	100
	1945	110
	1950	220
	1955	220
	1960	200
	1965	190
	1970	195
	1975	150
	1979	102

Fuente: Búsqueda, marzo 1979.

CUADRO 3
Exportaciones como porcentaje del PBI

1970	14.9
1973	13.5
1974	16.0
1975	18.5
1976	24.2
1977	24.1

Fuente: El Día, datos de Concorde con base en el Banco Central del Uruguay.

LA REESTRUCTURACION CAPITALISTA DE URUGUAY (1958-1976)

Javier Bonilla Saus

El objetivo fundamental de este trabajo es señalar la necesidad de la izquierda uruguaya de reencontrarse con un país que fue profundamente modificado por siete años de dictadura militar. Para que dicho reencuentro sea posible, nos parece obvia la urgencia de proceder a un reexamen del periodo histórico transcurrido desde 1958 hasta la fecha.

Aquí sólo se buscará delinear una alternativa a los escasos análisis efectuados sobre ese periodo. El texto tiene, en consecuencia, el carácter de una simple propuesta teórica para el estudio de estos últimos años, y no aspira a proporcionar “pruebas” de lo que aquí se afirma. Es más, la cuestión de la validación de un discurso de este tipo requeriría de un esfuerzo más complejo que una simple recopilación de “datos” económicos, políticos o sociales, cuyo valor de “indicadores” de la realidad es por demás discutible.

A lo largo de este trabajo enfatizaremos expresamente aquellos elementos que señalan las modificaciones sufridas por la formación social uruguaya, y no insistiremos en los aspectos que indican la “continuidad” existente entre la nueva situación y el Uruguay anterior a 1958. Así lo requiere la lógica de construcción de nuestro objeto.

A. HACIA UN NUEVO ESQUEMA POLITICO DEL PAIS

En términos muy generales, y para un análisis materialista de las formaciones sociales, un proceso como el que se desarrolla en Uruguay a partir de la coyuntura 1968-1973, puede designarse como un “proceso de signo contrarrevolucionario”.

Por “proceso de signo contrarrevolucionario” entendemos, en sentido estricto, un proceso que presenta las siguientes características:

- En primer término, un proceso de *modificación de la estructura de la formación social interesada*.
- En segundo término, un proceso que sanciona *el establecimiento de la hegemonía política de una clase o de una fracción de clase, cuyas tareas históricas son conside-*

*radas “retrógradas” en relación con la clase social que anteriormente ostentaba el poder en la formación social.*¹

Es decir, debe descartarse, ante todo la lectura “inmovilista” de las tareas de la dictadura que ha imperado hasta hace poco tiempo en los análisis de la izquierda nacional.²

Proponemos explicar el periodo de la dictadura como un proceso *contrarrevolucionario* y no como un proceso *conservador*, lo cual lleva implícito la obligación de dar cuenta de cuáles fueron las modificaciones y los cambios impuestos a la formación social uruguaya por dicha dictadura. En otros términos debemos tratar de entender cuáles fueron las modificaciones estructurales que la dictadura impuso, como proceso contrarrevolucionario, a Uruguay, y dejar de lado lo que la dictadura y las fracciones de clase que ésta representa no hicieron.³

A tales efectos, admitimos como punto de partida que lo que fue llamado “el Uruguay batllista” designa más una forma específica de la lucha de clases que el momento de auge de esta corriente política. Es decir, el periodo histórico que se abre en 1904 con la derrota de los últimos representantes políticos de las clases agrarias precapitalistas, debe ser, ante todo, caracterizado como una determinada forma de relación contradictoria entre las clases sociales del país.

Es entonces esta forma específica de la lucha de clases la que, desde la coyuntura señalada hasta 1958 aproximadamente, va a fundar lo que llamaremos los rasgos fundamentales de ese “Uruguay batllista”, a saber:

i) Una determinada modalidad de desarrollo del MPC es decir un perfil particular de las relaciones de producción capitalistas y de su dominación sobre otras formas produc-

¹ La designación de determinadas tareas históricas de clase como “retrógradas” no deja de ser problemática, en la medida en que sólo tiene sentido si se hacen intervenir la categoría de “punto de vista de clase” y el concepto de “coyuntura revolucionaria”. En tanto que dicha problemática no tiene cabida en un trabajo de esta índole, se evitará su dilucidación.

² La persistencia de esta lectura “inmovilista” de la dictadura tiene sus raíces en la tradición staliniana que impera en el discurso de los grupos políticos de la izquierda uruguaya. En efecto, en la medida en que no es la lucha de clases el concepto utilizado para dar cuenta de las formas históricas adoptadas por una formación social, sino el de “fuerzas productivas” y el de su desarrollo relativo al de las “relaciones de producción”, el proceso histórico se ordena como un desarrollo unilineal y progresivo en el que sólo cabe “el desarrollo” y “el avance” o el “estancamiento” (eventualmente, “un retroceso”) sobre un único eje temporal. Así, la dictadura sólo puede aparecer como “un estancamiento o un retroceso histórico”. Pero si entendemos la historia como historia de la lucha de clases, podremos pensar que cada clase es capaz de desarrollar una formación social en función de sus intereses y de su capacidad hegemónica. Las “fuerzas productivas” y su modalidad de desarrollo son, así, consecuencia de los avatares de la lucha de clases y no “su explicación” economicista. Véase: Stalin, José, *Materialismo histórico y materialismo dialéctico*, Ed. du Progrès-Moscou, 1970, y A. D. Magaline, *Luttes de classes et dévalorisation du capital*, Ed. E. Maspero, París, 1975.

³ Como toda izquierda “de oposición”, la izquierda uruguaya siempre tuvo una cierta tendencia “oracular”; *Marcha* siempre osciló entre la prédica y el vaticinio. Desde el momento de la derrota, sin embargo, esta tendencia se ha extendido al conjunto de la izquierda. Así, el vaticinio más reiterado desde 1973 hasta la fecha ha sido el de la “incapacidad” de la dictadura para conducir el país. Tras siete años de “incapacidad” el país ha sufrido muchas más modificaciones impulsadas por la dictadura que desde 1947 a 1968.

tivas, que es el resultado, tanto de la lógica interna de desarrollo del capital, como de las opciones políticas impuestas por la clase dominante.

ii) Una estructura de clases que podemos designar como “típica” del periodo.⁴

iii) Una forma histórica de estado capitalista que, desde 1917 hasta 1966, e independientemente de las modificaciones constitucionales de 1934 y 1942, constituyó la institucionalización de la dominación política de la burguesía uruguaya sobre su formación social.⁵

a) El Uruguay batllista

Si 1958 marca la derrota política de la burguesía industrial y la pérdida paulatina del lugar hegemónico de dicha clase en la formación social uruguaya, el año 1966 y la Reforma Constitucional que lo acompaña prefiguran la aparición de una nueva fracción dominante, encabezada fundamentalmente por el capital financiero.⁶

Desde 1968 hasta la fecha, la tarea política fundamental de esta nueva fracción hegemónica ha sido la redefinición de Uruguay y la liquidación de esa particular relación entre las clases que hemos designado como “el Uruguay batllista”.

Desde 1973 en adelante, las tareas “económicas” de la dictadura han sido, en lo fundamental, la definición de otra modalidad o *vía*⁷ de desarrollo capitalista capaz de establecer y consolidar (es decir, reproducir socialmente) una nueva forma de la lucha de clases que sea la sanción de una nueva hegemonía.

El proceso de producción capitalista en el Uruguay batllista

Bajo la dirección política de la burguesía industrial, Uruguay cumplirá, de 1904 a 1958, las tareas fundamentales de consolidación del capitalismo nacional.⁸ Por un lado, se lo

⁴ Entendemos que todo análisis de la “estructura de clases” de una formación social, sólo tiene sentido si esta estructura es considerada como “resultado” de una relación contradictoria de clases que le es lógicamente anterior. En otras palabras, y so pena de pensar las clases en el discurso de una “sociología”, éstas deben ser vistas como *resultados* o *efectos* de la lucha de clases, y no como elementos dados de una estructura que sería anterior al enfrentamiento entre clases.

⁵ Entendemos por Estado la relativa institucionalización de las relaciones entre las clases. El Estado sanciona, mediante la definición de aparatos políticos especializados, la hegemonía de una clase sobre las demás así como las formas y los espacios de resistencia de las otras clases. En este sentido el Estado es a la vez la hegemonía institucionalizada, la relación de dominación de la clase hegemónica, y los límites mismos de dicha dominación.

⁶ La renuncia de los tres últimos ministros “batllistas” en diciembre de 1967 y la formación por el Gral. Gestido de un gabinete “riverista” pueden ser tomados como los momentos claves de este proceso de extinción de la hegemonía del capital industrial.

⁷ El concepto de “*vía de desarrollo capitalista*” lo tomamos obviamente de Lenin y designa, estrictamente, el hecho de que cada modalidad concreta de desarrollo capitalista es el resultado de una forma específica de la lucha de clases y de la dirección política e ideológica que la clase dominante imprime a una formación social.

⁸ Partimos del supuesto que desde 1810 hasta 1890 se echan las bases para el desarrollo del capitalismo en Uruguay. La creación del estado nacional en 1830, el cercamiento de los campos a partir de 1876, el fortalecimiento del estado mediante la monopolización de la coerción armada por “el militarismo”, y, finalmente, la crisis de 1890 como la coyuntura de surgimiento de una “burguesía nacional”, son los signos fundamentales del proceso de implantación del modo de producción capitalista que precede al periodo que aquí nos ocupa.

gará la definición del mercado nacional como espacio geográfico y económico de producción y reproducción de la fuerza de trabajo. Por el otro, se delinearán los mecanismos fundamentales de producción y reproducción del capital; en otras palabras, esto es lo que se ha dado en llamar “modelo de acumulación”.

Como resultado de este proceso, el capital y el trabajo, así como la combinación de ambos, adquirirán los perfiles de lo que hemos conocido, hasta la fecha, como el capitalismo en nuestro país.

1. La fuerza de trabajo

En el periodo comprendido entre 1904 y 1958, la fuerza de trabajo se va a beneficiar de una importante determinación estructural del desarrollo capitalista uruguayo: la inexistencia de formas de producción precapitalistas generadoras de excedentes demográficos masivos.

En este contexto se producirá la transformación de la mano de obra en un elemento mercantil del proceso de producción; es decir, la reproducción del factor *trabajo* dejará de realizarse mediante el recurso a un “fondo de bienes de subsistencia de naturaleza no mercantil”, para adoptar la forma histórica capitalista de “capital variable”.

Tanto la inexistencia de excedentes demográficos importantes provenientes de formas no capitalistas de producción, como la mercantilización tendencialmente generalizada de la fuerza de trabajo, facilitaron la integración de esta mano de obra a una lógica capitalista, y aseguraron el funcionamiento de mecanismos de reproducción comparativamente “modernos” frente a otros capitalismo latinoamericanos.

Esto no significa, desde luego, que el obrero uruguayo haya usufructuado sistemáticamente de altos ingresos. Por el contrario, sabemos que en 1913, por ejemplo, la investigación ordenada por el Ministro Pedro Cosío a la Oficina del Trabajo arrojó datos que señalaban situaciones dramáticas para la familia obrera de 4 hijos. Sin embargo, datos comparativos de la misma época permiten visualizar un cuadro favorable de la situación del obrero uruguayo frente a la del obrero medio francés (véanse cuadros 1, 2 y 3). También la crisis de 1929-1930, así como la dictadura de 1933, se caracterizaron por una marcada tendencia a la reducción del salario obrero directo, tendencia que comenzará a invertirse después de 1942.

Pero en términos generales puede decirse que el capitalismo nacional aseguró a la fuerza de trabajo, en el periodo que va de 1904 a 1958, mecanismos de reproducción apropiados en lo que a alimentación, vestido, vivienda y educación se refiere (véase cuadro 4).

Por otra parte, a partir de 1934 se incorporan nuevos elementos socialmente cuantificables dentro de la reproducción de la fuerza de trabajo, tales como salud, escuela secundaria, calificación profesional, nuevas pautas de consumo, etcétera.

En resumen: la modalidad de desarrollo capitalista imperante en Uruguay de 1904 a 1958, se estructuró sobre la base de una fuerza de trabajo con altos costos sociales de

CUADRO 1

Necesitan trabajar para poder comer (año 1904)

	<i>Obrero francés especializado</i>	<i>Obreros uruguayos Desollador</i>	<i>Peón</i>
1 Kg. de pan	0.30 H	0.16 H	1. H
1 Kg. de carne "flor"	4. H	0.20 H	1.15 H
1 Kg. de carne "regular"	2. H	0.16 H	1. H
1 Kg. de manteca	4. H	4. H	14. H
1 Kg. de arroz	- - - -	0.25 H	1.30 H
1 Kg. de papas	- - - -	0.12 H	0.45 H
Alquiler mensual de una habitación	- - - -	13. H	50. H

Fuente: "El Uruguay del Novecientos", José P. Barrán y Benjamín Nahum, Ed. de la Bandera Oriental, Montevideo, 1979, p. 187.

CUADRO 2

*Calorías y proteínas consumidas por un matrimonio
obrero montevideano en 1913*

<i>Alimento</i>	<i>Cantidad diaria</i>	<i>Calorías</i>	<i>Gramos de proteínas</i>
Azúcar	100 Grms.	384	-
Arroz	33 Grms.	118	3
Aceite	20 Grms.	150	-
Carne	500 Grms.	1340	100
Fideos	111 Grms.	360	12
Grasa de vaca	33 Grms.	300	-
Huevos	1/2 Kg.	38	3
Harina de trigo	69 Grms.	160	6
Harina de maíz	6 Grms.	21	1
Leche	400 Grms.	240	12
Pan	750 Grms.	1943	68
Porotos	6 Grms.	19	1
Pescado	100 Grms.	109	16
Queso	17 Grms.	51	6
Vino	1/2 litro	250	-
Totales		5483	228
por persona.		2742	114

(Teniendo en cuenta que no se contabilizaron "verduras", el nivel proteico es superior al aconsejado por la medicina actual y el valor calórico de la dieta es alto aunque inferior al requerido para individuos que realicen trabajo muscular intenso).

Fuente: José P. Barrán y Benjamín Nahum, *op. cit.*, p. 188.

CUADRO 3

Porcentajes de lo gastado anualmente en:

<i>Tipo de obrero</i>	<i>Habitación</i>	<i>Alimentos</i>	<i>Vestido</i>	<i>Varios</i>	<i>Dif. entre</i> <i>\$</i>	<i>Ing. y Egr.</i> <i>%¹</i>
– <i>Obrero soltero</i> Gana \$ 1.20 diarios	1.24	48.96	18.95	19.65	52.19	15.10
– <i>Familia obrera 6 personas</i> Padre carpintero Gana \$ 1.80 diarios Madre obrera Gana \$ 0.60 diarios Cuatro hijos entre 4 y 12 años	27.27	35.46	19.73	17.14	27.14	4.22
– <i>Matrimonio obrero</i> Esposo mecánico Gana \$ 2.10 Esposa en tareas del hogar	24.12	34.81	20.33	20.62	132.80	21.80

Fuente: José P. Barrán y Benjamín Nahum, *op. cit.*, p. 185.

¹ el porcentaje se calculó con el sobrante sobre el ingreso.

CUADRO 4

Evolución del sistema de educación primaria
(1877-1915)

<i>Años</i>	<i>% de aumento</i> <i>del No. de</i> <i>alumnos.</i>	<i>% de aumento</i> <i>del No. de</i> <i>maestros.</i>	<i>% de aumento</i> <i>del No. de es-</i> <i>cuelas urbanas</i>	<i>% de aumento</i> <i>del No. de es-</i> <i>cuelas rurales</i>	<i>% de aumento</i> <i>del No. total</i> <i>de escuelas.</i>
1877 a 1889	92	138	12	525	111
1890 a 1902	46	41	41	26	31
1903 a 1915	79	73	10	92	63

Fuente: Barrán y Nahum, *op. cit.*, pp. 126-127

reproducción. Estos costos altos se originaban en la inexistencia de un crecimiento demográfico importante, en una separación definitiva de esta fuerza de trabajo de todo contacto con la tierra, en la “mercantilización” tendencialmente creciente del factor trabajo, y en las políticas “progresistas” de una burguesía industrial que, como es sabido, basaría su desarrollo en la realización de plusvalía en el mercado interno.

2. El capital

En el mismo periodo, el capital definirá las modalidades de sus mecanismos de producción y reproducción.

Dichos mecanismos sólo son comprensibles si partimos de la base de que lo que puede ser designado como “lógica del capital” es, en realidad, una resultante de las distintas funciones que llevan a cabo las diferentes fracciones del capital en una formación social.

Por consiguiente, debemos considerar en forma separada el capital industrial, el capital agrario y el capital comercial y financiero.⁹

El capital propiamente industrial basará su mecanismo fundamental de reproducción en la realización de la plusvalía en el mercado interno. Lo que se ha dado en llamar “sustitución de importaciones” no es otra cosa que la apropiación del mercado interno (considerado ante todo como mercado de producción y reproducción de fuerza de trabajo) por el capital industrial.

En ese sentido, no resulta sorprendente constatar que durante el periodo que nos ocupa, las industrias de alimentos, de construcción, de vivienda y afines, y de textiles, hayan sido los sectores más dinámicos que procesaron lo fundamental del proceso de acumulación del capital industrial.¹⁰

La acumulación del capital industrial adoptó un ritmo de crecimiento particularmente lento, en razón de dos dificultades estructurales que parecerían haber sido las que determinaron los perfiles de su modalidad histórica.

En primer término, el proceso de transformación de la plusvalía en capital productivo propiamente dicho padeció, presumiblemente, de serias dificultades, ya que gran

⁹ Para el tratamiento de una “economía” puramente capitalista, bastaría el estudio del capital industrial, comercial y financiero. En Uruguay, lo que se ha designado tradicionalmente como clase terrateniente no es una clase estrictamente rentista, sino, a la vez que terrateniente, es también capitalista. Esta característica de la formación social uruguaya, que es sin lugar a dudas el resultado de un proceso de acumulación originaria sui géneris, nos obliga a considerar la existencia relativamente autónoma de una fracción agraria del capital. En este trabajo nos limitaremos a considerar el análisis del capital industrial.

¹⁰ Cabe mencionar que una parte importante del proceso de acumulación general de capital es “la inversión pública”, es decir, la cuota parte del valor social que el estado de la burguesía industrial uruguaya utilizará para la construcción de los mecanismos capaces de estructurar el mercado interno. Comunicaciones (interpersonales, urbanas, interurbanas, rurales, internacionales) y energía (generación y distribución de energía eléctrica y combustible), y en general todos aquellos elementos constitutivos del espacio y el tiempo “capitalistas”, que fundan el ámbito de realización de la plusvalía y de ejercicio de la dominación de clase.

parte del capital constante de la industria provenía del mercado internacional. Así, “la reinversión en el sector industrial” pasaba por la intervención en un mercado “extraño” que poseía escalas desproporcionadas, tecnologías inapropiadas y, en general, pautas de funcionamiento distintas de las del mercado nacional.

En segundo término, el carácter incipiente de la forma propiamente industrial del proceso de producción (es decir, la supervivencia de un sinnúmero de formas estrictamente manufactureras en el seno de la producción) tiene que haber dificultado las posibilidades de conformación del mercado por el capital industrial. En efecto, si admitimos que el proceso de producción sólo es capaz de conformar su mercado a partir del momento que adopta una estructura estrictamente capitalista, la presencia de formas manufactureras (dependientes por definición de un mercado preexistente, pero nunca capaces de “generar” mercados) integradas al proceso de producción industrial tiene que haber entorpecido la creación del mercado para el capital industrial.

Conviene, sin embargo, distinguir dos cuestiones que, por hallarse íntimamente vinculadas, pueden aparecer confundidas. Si bien nos parece posible sostener que el capital industrial uruguayo adoptó un ritmo de crecimiento relativamente lento, ello no lleva implícito forzosamente que las ganancias obtenidas por dicho capital fuesen escasas.¹¹

En determinadas coyunturas del periodo considerado, hay ramas del capital industrial que obtienen ganancias relativamente altas.¹² Así, tanto los primeros años del siglo

¹¹ Se ha utilizado reiteradamente el concepto de “reproducción ampliada” (cf. *El proceso económico del Uruguay*, Instituto de Economía, Ed. Depto. de Publicaciones de la Universidad de la República-Montevideo 1969; *La crisis económica del Uruguay*, Eduardo Viera, Ed. Pueblos Unidos, Montevideo, 1971) para explicar el auge industrial de los años 1945-1955. Nos parece evidente que es necesario proceder a una distinción conceptual previa antes de introducir la idea de “reproducción ampliada”. Una cosa es el *crecimiento* de la estructura productiva y de la actividad “fabril”, que se puede “medir” mediante indicadores del incremento en el número de establecimientos o en la cantidad de obreros ocupados. Otra cosa es la *acumulación del capital* o, más estrictamente designada, la reproducción (simple o ampliada) del capital. Este concepto designa, en nuestra opinión, el proceso de autocreación del capital como masa de valor invertida en la producción, y que podría ser “medida”, en lo que al capital industrial se refiere, por indicadores como la inversión bruta fija. Un tercer concepto sería el de *reproducción capitalista*, que alude a la reproducción de la relación capitalista propiamente dicha, es decir, a la capacidad de una formación social para generar, por un lado, los medios de producción y, por el otro, la fuerza de trabajo. Estos dos elementos generados bajo forma mercantil y en una determinada relación de combinación entre ambos, a saber: la relación salarial.

Estos tres conceptos no son ni idénticos ni equivalentes, y es necesario especificar las condiciones históricas en las que pueden ser vinculados entre sí. La “reproducción capitalista” no conlleva obligatoriamente “crecimiento”, la “reproducción ampliada” o acumulación de capital no indica forzosamente un mayor desarrollo social de la relación salarial, y desde luego que es posible concebir un “crecimiento” en el número de establecimientos y del personal ocupado en la producción, sin que este crecimiento sea estrictamente capitalista, es decir, sin que este crecimiento se base en una ampliación de la importancia social de la mercancía fuerza de trabajo.

En consideración de lo anterior, nos parece apropiado hablar de “crecimiento” acelerado en el periodo 1945-1955, y fundar la cuestión de la reproducción ampliada del capital (que no “de la industria” o la estructura industrial), si es que cabe, en un razonamiento menos empírico que el del aumento del número de establecimientos fabriles o el del personal ocupado en éstos.

¹² Hay periodos, como el de principios de siglo, durante los cuales se puede adelantar con relativa fortuna la hipótesis de una tasa media de ganancia relativamente alta. Tanto la baja composición orgánica del capital generalizada, como la certidumbre de que la jornada de trabajo media era particularmente prolongada, autorizan esta hipótesis.

(véase cuadro 5) como el periodo sucesivo a la dictadura de Terra y la coyuntura 1945-1955, parecen constituir momentos particularmente favorables para la formación de la ganancia industrial.¹³

En resumen, las características más notorias del capital industrial en el periodo parecen haber sido:

- a) La reproducción se basará esencialmente en la realización de la plusvalía en el mercado interno.
- b) Las tasas de ganancia (o, si se admite su formación, la tasa media general de ganancia) deben de haber sido relativamente altas, por lo menos en varias coyunturas del periodo.¹⁴

CUADRO 5

Ganancias netas de la curtiembre "Lanza Hnos."

<i>Años</i>	<i>Utilidades netas sobre el capital</i>
1895	22.04 %
1896	9.49 %
1897	8.26 %
1898	7.66 %
1909	20.07 %
1910	19.34 %
1911	21.44 %
1912	16.55 %
1913	10.36 %
1914	6.67 %

La utilidad neta surge "luego de descontar los sueldos mensuales que retribuían a sus dueños, restar los gastos de la familia Lanza, desde la suscripción de "El Siglo" hasta el alquiler de sus viviendas y abonarles un 6 o 7% de interés fijo sobre sus respectivas cuentas de "Capital".

Fuente: José P. Barrán y Benjamín Nahum, *op. cit.*, p. 205.

¹³ A principios de siglo las altas tasas de ganancia provenían sin duda, como vimos, de la composición orgánica baja y de la gran extensión de la jornada de trabajo. En los años treinta hay una compresión salarial que, acompañada de la devaluación, debe de haber funcionado como una expropiación brusca de la fuerza de trabajo. En el periodo 1945-1955, la ampliación del mercado interno, bajo las severas condiciones de protección que conocemos, debe de haber distorsionado la formación de los precios comerciales, una vez más en favor del capital.

¹⁴ En el caso de admitir una diferencia importante entre la tasa de ganancia industrial y la tasa de ganancia "agrícola", se puede intentar explicar la transferencia de "excedentes" del agro a la industria. Como señalamos más adelante, una explicación de este tipo nos parece insuficiente.

- c) Un proceso de acumulación de capital “lento”, que se explica por la desviación de la ganancia industrial a otros sectores y no a la inversión productiva.¹⁵

3. Algunos rasgos del proceso de producción en el capitalismo uruguayo de 1904 a 1958

Eso que hemos designado como “la modalidad del desarrollo capitalista uruguayo” de 1904 en adelante, puede empezar a visualizarse si logramos conceptualizar los rasgos específicos que adoptó el proceso de producción inmediato durante el periodo.

Por “proceso de producción” (inmediato) entendemos “manera de producir”, casi literalmente “combinación de medios de producción y de fuerza de trabajo”.

“Cualesquiera que sean las formas sociales de la producción, sus factores son siempre dos: los medios de producción y los obreros. Pero tanto unos como otros son solamente, mientras se hallan separados, factores potenciales de producción. Para poder producir en realidad, tienen que combinarse. Sus distintas combinaciones *distinguen* las diversas épocas económicas de la estructura social.”¹⁶

Para una rápida caracterización como la que aquí se intenta, el señalamiento de algunas particularidades cualitativas de dicho proceso de producción bastarán para fundar la hipótesis de su especificidad.

Analizar los aspectos cualitativos del proceso de producción no es otra cosa que caracterizar a éste como un resultado histórico, concreto y específico, de las relaciones entre las clases. En otras palabras, la modalidad en que la fuerza de trabajo y el capital se combinan durante el periodo que nos interesa, constituye la *forma histórica de la explotación capitalista* en el Uruguay batllista.¹⁷

¹⁵ La cuestión de la movilidad y transferencia de “los excedentes” entre el sector industrial y el agropecuario, deberá ser cuidadosamente analizada en el futuro por quienes se interesan en el periodo. Parece relativamente claro que la explicación por la diferencia entre dos tasas de ganancias no puede ser suficiente. La explicación de la transferencia del agro a la industria exige una conceptualización correcta de las prácticas estatales que nos parecen decisivas para esta transferencia, pero hay, sin duda, un flujo inverso de excedentes que es el resultado de una “territorialización” de la burguesía y, en general, de los sectores urbanos privilegiados.

¹⁶ *El Capital*, K. Marx, Ed. F.C.E., México, libro II, pág. 37 (subrayado de J.B.S.). Hemos delineado muy someramente algunas propuestas relativas a las modalidades históricas adoptadas por la fuerza de trabajo y por el capital industrial. Corresponde señalar que si bien hemos optado por este orden expositivo, ello no debe hacer pensar que consideremos que existe una relación de causalidad lineal entre las formas históricas de los componentes del proceso de producción y las formas que dicho proceso adopta. Por el contrario, la relación de causalidad (de orden esencialmente gnoseológico) recae no sobre los elementos componentes del proceso de producción, sino más bien sobre el proceso mismo. En otras palabras: a nivel de nuestro discurso, las formas históricas de la fuerza de trabajo y de los medios de producción (capital industrial) se explican por las modalidades históricas de su relación.

¹⁷ De nada serviría recurrir aquí a caracterizar el proceso de producción como un proceso “capitalista” o “capitalista dependiente”. Ambas respuestas son incapaces de fundar la especificidad del capitalismo del Uruguay batllista. En otras palabras, ambas respuestas no contestan a la siguiente pregunta: ¿por qué el capitalismo uruguayo de 1904 a 1958 es *ese* capitalismo y no

Esta forma histórica de la explotación remite al proceso mismo de extorsión de la plusvalía. En efecto, si pensamos que la plusvalía no es otra cosa que la diferencia entre el trabajo excedente y el trabajo necesario, la modalidad histórica de la explotación aparecerá como la estructura concreta de la diferencia entre los elementos proporcionados a la fuerza de trabajo para su reproducción (trabajo necesario) y los elementos proporcionados por la fuerza de trabajo para la reproducción del capital (trabajo excedente).

Solamente en este sentido es que se puede decir que el capitalismo es, ante todo, un sistema de producción y reproducción de la fuerza de trabajo en determinadas condiciones históricas.

Es decir, se puede adelantar, a modo de hipótesis tentativa, que si todo el proceso de producción capitalista es un proceso de producción-reproducción de la fuerza de trabajo, el desarrollo del capitalismo en el Uruguay de 1904 a 1958 va a ser, fundamentalmente: *la estructuración de un sistema social de reproducción capitalista de la fuerza de trabajo*.

Desde el punto de vista cualitativo, entonces, el proceso de producción capitalista, es decir, "la manera especial de implementar la combinación entre fuerza de trabajo y medios de producción", va a estar determinada por esta estructura de la reproducción capitalista de la fuerza de trabajo.

Muy brevemente, y con el único fin de poder construir la diferencia existente entre el Uruguay batllista y la modalidad de desarrollo capitalista que la dictadura ha puesto en marcha en nuestro país, debemos revisar las principales características de la estructura de reproducción capitalista de la fuerza de trabajo en el Uruguay de 1904 a 1958.

Toda reproducción de la fuerza de trabajo capitalista implica el funcionamiento de tres mecanismos fundamentales:

- la reproducción del "sustento" del trabajador
- la reproducción del "mantenimiento" del trabajador
- la reproducción del "reemplazo" del trabajador¹⁸

Estos tres mecanismos de reproducción, que constituyen las tres partes integrantes del valor de la fuerza de trabajo, fueron instaurados de una manera específica durante el periodo que nos ocupa.

otro? Por otra parte conviene señalar que mientras que la respuesta sobre el carácter capitalista del proceso es acertada pero trivial, ya que sólo permite diferenciar la estructura productiva de Uruguay de aquellas que son "no capitalistas", la segunda es trivial e incorrecta porque no tiene otra eficacia que fundar una diferenciación, perfectamente ilegítima (porque nunca fue teóricamente fundada), entre países capitalistas "dependientes" y países capitalistas "no dependientes" o "centrales".

¹⁸ Entendemos, con Claude Meillassoux (*Mujeres, graneros y capitales*, Ed. Siglo XXI, México, 1977), que "el sustento" o "reconstrucción" de la fuerza de trabajo constituye el elemento de reproducción directa del trabajador cuando se encuentra involucrado en la producción, "el mantenimiento" constituye la reproducción de la fuerza de trabajo potencialmente activa pero fuera de la producción (desocupación, enfermedad, vacaciones), y el "reemplazo", la reproducción de la "descendencia" del trabajador.

Como decíamos anteriormente, el periodo batllista puede caracterizarse, en general, por la culminación del proceso de transformación del “fondo de bienes de subsistencia” en capital variable propiamente dicho.

Más concretamente, el establecimiento de la jornada de ocho horas por decisión gubernamental en 1915, el reconocimiento del derecho de huelga, de los sindicatos y de los primeros derechos sociales en 1934, así como la instauración del salario mínimo por ramas y de los consejos de salarios en 1943, constituyen ya el establecimiento del salario capitalista a doble composición: directo e indirecto.

Este conjunto de decisiones políticas del periodo batllista implica, por un lado, la consolidación de la burguesía industrial que le hace pagar a su estado parte de la reproducción de su fuerza de trabajo, y por el otro, la necesaria y concomitante aparición del “intervencionismo estatal” en el campo de “la economía”.

Con el establecimiento del salario directo e indirecto se estructura el sistema social de reproducción capitalista de la fuerza de trabajo.

Así, salarios directos e indirectos se encargan de garantizar los tres mecanismos de la reproducción de la fuerza de trabajo (“sustento”, “mantenimiento” y “reemplazo”), cubriendo la parte fundamental de los seis rubros principales de dicha reproducción: alimentación, vestido, vivienda, educación, salud y transporte.¹⁹

Resumamos.

– La especificidad del proceso de producción en el Uruguay batllista la debemos buscar en la forma histórica que adopta la explotación en el periodo.

– El proceso de producción o “la manera especial de combinar fuerza de trabajo y medios de producción”, es la expresión misma de la modalidad histórica de la relación de explotación, ya que ésta no es otra cosa que diferencia entre trabajo excedente y trabajo necesario.

– La estructura histórica de esta diferencia sólo es analizable como una relación (diferencia) entre las formas de la reproducción de la fuerza de trabajo y las formas de la reproducción del capital.

En el periodo que nos interesa se definen:

¹⁹ El proceso de producción de *alimentos* se estructurará como un proceso a la vez mercantil-capitalista y no mercantil-doméstico, que funciona basado en la intervención del Estado mediante la fijación de precios para los artículos de primera necesidad. El rubro *vestido* quedará librado en amplia medida a la producción capitalista. El rubro *vivienda* funcionará, al igual que el de la alimentación, sobre la base de la combinación de un proceso de producción capitalista con un proceso doméstico no mercantil, y el Estado intervendrá regulando la importancia de este rubro en la reproducción de la fuerza de trabajo mediante la fijación una “Ley de Alquileres”. El rubro *educación* será manejado de manera directa por el Estado, y asumirá una forma no mercantil. El rubro *salud*, es decir, el proceso de producción de esa dicotomía normal/patológico designada como “salud”, será un proceso esencialmente estatal, pero de naturaleza parcialmente mercantil (“mutualistas”). Finalmente el rubro *transporte* será manejado de manera capitalista con intervención estatal, mediante fijación de “tarifas”.

– Un sistema de reproducción del capital, cuyas características más generales (en el caso del capital industrial) ya señalamos.

– Un sistema de reproducción de la fuerza de trabajo basado en el salario capitalista de doble composición, que sirve para satisfacer los seis rubros fundamentales de la reproducción del trabajador de la manera indicada.

En resumen, el “capitalismo batllista” funda su especificidad como periodo en una determinada relación de clases que, desde 1904 a 1958, va a tener como razón última estas dos estructuras de reproducción y su relación recíproca.

b) El proyecto capitalista de la dictadura

Si algo resulta claro del conjunto de políticas implementadas por los gobiernos posteriores a 1958, es la voluntad de modificar radicalmente eso que hemos llamado “el Uruguay batllista”.

Los gobiernos iniciados en 1959, 1963 y 1967 pretendieron encarar esa tarea dentro de los marcos institucionales tradicionales, aunque ya el gobierno del Gral. Gestido en 1967 debió munirse de instrumentos a la vez legítimos y extraordinarios, a efecto de intentar llevar adelante dicha modificación. La “Reforma Naranja” es sin lugar a dudas la expresión de dicha voluntad.

Es de todos conocido que fue necesario el recurso a las “prácticas de excepción” del gobierno de Pacheco Areco, al interregno autoritario de Juan Ma. Bordaberry y al golpe de estado de junio de 1973, para que dicha transformación pudiera realizarse contra la encarnizada resistencia de los sectores populares del país.

1. La nueva reproducción del capital industrial

Si el año 1955 marca el límite del auge industrial del Uruguay batllista, a partir de esa fecha se inicia un periodo de clara indefinición en las políticas estatales referidas al capital industrial.²⁰

Un estudio más cuidadoso que el intentado en este trabajo deberá mostrar en qué momento preciso se empezó a delinear una política de reestructuración de la industria nacional. Dicho más precisamente, habrá que investigar con precisión cuándo comenzará a sancionarse en políticas concretas la nueva relación de clases que se instaura entre 1958 y 1973. En todo caso, es posible adelantar que los cambios fundamentales deben haberse procesado entre 1968 (congelación de salarios, medidas prontas de seguridad, comisión de precios e ingresos, intervención en los entes autónomos, etc.) y la adopción de la doctrina Vegh en 1976 por la dictadura.

²⁰ Recuérdese que en 1959 se decreta la Reforma Cambiaria y Monetaria, y se inicia el periodo de aplicación, más o menos rígido, del recetario FMI. Aparecen, en consecuencia, políticas “pro-terratinentes”, pero que no osan declararse abiertamente antindustrialistas.

En términos generales, conviene reiterar que las políticas de la dictadura fueron cualquier cosa menos “paralizantes” del desarrollo capitalista. Por el contrario, sobre la base de algunas medidas que datan de 1968, la dictadura puso en marcha una nueva modalidad de reproducción del capital industrial y una nueva modalidad de reproducción de la fuerza de trabajo.

Se definen políticas de fomento a la exportación de manufacturas, retomando antiguos análisis sobre la necesidad de diversificar las exportaciones del país. Así, lo que se designa como “fomento a las exportaciones no tradicionales” no es otra cosa que la modificación del sistema basado en la realización de la plusvalía industrial únicamente en el mercado interno.

Reintegros, exenciones fiscales, facilidades de financiamiento, etc., se orientan hacia el impulso de las industrias de exportación, ya que “agotada prácticamente (ya) la etapa de sustitución de importaciones [. . .] es imposible concebir una estrategia que no considere la implantación del sector en un mercado internacional más amplio, dinámico y competitivo que el nacional”.²¹

Para ello se adoptó una curiosa política de “desestatización-estatización de la economía”. Por un lado, se declara la necesidad de reducir “progresivamente el grado de estatización de las actividades comerciales e industriales [. . .]”; por el otro, se implanta un verdadero sistema estatal de *intervención* para fomentar la industria de exportación.

No parece entonces posible hablar de una retracción de la intervención estatal en el proceso económico del país. Más bien correspondería indagar en el sentido de que la dictadura se propuso modificar radicalmente la modalidad de intervención estatal en la economía.

En efecto, es en este punto donde se percibe con claridad cómo la práctica gubernamental de la dictadura lleva implícita una “economía política” de singular coherencia, en la defensa de un nuevo desarrollo capitalista.

Surgida de la represión desembozada sobre el movimiento obrero popular, la dictadura asienta su forma de dominación sobre la base de la *necesidad política* de una disminución del salario real como condición *sine qua non* de contralor corporativo y político de las clases populares.

Pero esta *necesidad política* (represiva) de la forma de dominación de la dictadura conduce al *efecto económico* de la retracción del mercado interno.

Se hace entonces sumamente difícil garantizarle al capital industrial las altas tasas de ganancia de antes de 1958, sin acudir a la realización de la plusvalía en el mercado internacional.

Sin embargo, el Estado de la dictadura como organizador de la coherencia entre los intereses particulares de clase y “los intereses generales” de la sociedad, tuvo que garantizar además el otro momento clave de la reproducción del capital: la acumulación.

²¹ Véanse las declaraciones gubernamentales del “Cónclave de San Miguel”.

A este nivel también aparece un conjunto de políticas destinadas a asumir dicha función. En primer término, se instrumenta un plan de inversiones públicas de real importancia si se tienen en cuenta las dimensiones del país. Represas, boya petrolera, mejoramiento de la marina nacional, telecomunicaciones, proyectos de aeropuertos y mejoras de las comunicaciones terrestres, intentan asegurar la infraestructura de reproducción del capital y prefiguran seguramente un nuevo espacio y un nuevo tiempo capitalistas en el país.

En segundo término, mediante exenciones fiscales, políticas de captación de capitales en el mercado internacional, y una dinámica comercial importante en las relaciones internacionales, la dictadura logró los medios y las condiciones políticas generales (no olvidemos la vinculación estrecha existente entre “seguridad nacional” y “desarrollo” en el discurso castrense) para impulsar la inversión privada.

A modo de resumen. Las tres características fundamentales que distinguimos en el proceso de reproducción del capital, como se presentaba en el “capitalismo batllista”, sufren, a partir de 1973-1976, modificaciones profundas.

La estructura política dictatorial, surgida como resultado del periodo de reestructuración que va de 1958 a 1973, tiene efectos económicos que, conjuntamente con las determinaciones surgidas de la lógica de concentración y centralización del capital, delinean por lo menos tres nuevas formas en la reproducción del capital industrial.

– Se define un complejo mecanismo de realización de plusvalía en el mercado internacional. Para ello se pone en marcha una importante industria de “exportación”, que se consolidará con cierta rapidez gracias a la acción combinada de “ventajas comparativas” y asistencia y protección estatales.²²

–La apertura de esta posibilidad de competencia en el mercado internacional para el capital industrial uruguayo permitió que la industria del país volviese a obtener altas tasas de ganancia. Aunque tampoco se tiene información al respecto, si tenemos en cuenta la caída vertiginosa del salario real que se le ha impuesto al proletariado desde 1970 hasta la fecha, cabe pensar que, por lo menos en algunas ramas, el capital industrial está obteniendo tasas de ganancia comparables, si no superiores, a las que obtenía en el periodo batllista.

– Quizá por primera vez en la historia del desarrollo capitalista del país, el estado instrumentó una verdadera política de fomento a la inversión pública y privada. Esto hace suponer que el proceso de acumulación, es decir, la transformación de la plusvalía realizada en capital constante, debe de haber sufrido una aceleración importante. Conviene señalar que, con objeto de esclarecer este punto, será necesario analizar la importancia fundamental que ha adquirido el capital financiero en lo que podríamos designar, provisoriamente, como nueva relación entre las fracciones financiera e industrial del capital uruguayo.

²² No poseemos todavía series de datos fidedignas sobre el desarrollo de la industria de exportación, pero algunos síntomas puede prefigurar en algo su importancia creciente: *El Día*, del 17 de mayo, anuncia la primera exportación de automotores enteramente montados en el país hacia Honduras.

2. La nueva estructura de reproducción social de la fuerza de trabajo

Si el periodo batllista puede ser considerado como el momento de definitiva transformación del fondo de bienes de subsistencia en capital variable, este proceso culmina, como vimos, con la instauración del salario capitalista a doble composición. La dictadura, por su parte, va a proceder a modificar, sobre la base del mantenimiento de dicha modalidad capitalista del salario, la estructura de reproducción de la fuerza de trabajo.

La nueva situación de la fuerza de trabajo está signada por la reducción del salario real. Esto, que es una constatación casi unánimemente aceptada, no ha sido explicado hasta la fecha. El problema consiste en pasar de la constatación de la caída del salario a la construcción de un porqué de esta tendencia.

Si admitimos que entre el salario real y el valor de la fuerza de trabajo existe una relación de equivalencia tendencial en el lapso de un ciclo económico, y si aceptamos que la misma relación puede establecerse entre el valor de la fuerza de trabajo y el costo social de su reproducción, "la caída del salario real" puede remitirse a dos mecanismos distintos.

i) En la medida en que la coyuntura política de 1973 y el posterior establecimiento de la dictadura constituyen un momento de repliegue importante del proletariado y de las clases populares del país, parece atinado pensar que la burguesía tendió a situar el salario por debajo del valor de la fuerza de trabajo, sin que el proletariado tuviese elementos políticos y organizativos para impedirlo. Sin embargo este fenómeno nos parece relativamente coyuntural y secundario.

ii) Además de proceder a la fijación del salario por debajo del valor de la fuerza de trabajo, la dictadura ha pretendido (y en gran parte lo ha logrado) modificar y disminuir los costos de reproducción de la fuerza de trabajo. En ese sentido nos parece que debe hablarse de una nueva estructura de reproducción social de la fuerza de trabajo.

Para obtener este objetivo, la dictadura debe de haber procedido a una verdadera reestructuración del *modus vivendi* del proletariado uruguayo. Este proceso de reestructuración es particularmente complejo y no puede ser tratado en términos exclusivamente "económicos".

Los seis rubros fundamentales de reproducción que el batllismo cubrió de una manera particular mediante la instauración de salarios directos e indirectos, tienen que haber sufrido modificaciones cuantitativas y cualitativas fundamentales de 1973-1976 en adelante.

En lo que concierne a la alimentación estándar del proletariado, es posible pensar que la dictadura obligó a una verdadera modificación de la dieta, y que un estudio comparativo de esta nueva dieta con el cuadro 2 revelaría diferencias cualitativas y cuantitativas importantes. Estas modificaciones de la dieta, que se realizaron en detrimento de una modalidad alimenticia particularmente abundante de la reproducción, empiezan a hacerse perceptibles socialmente por la reaparición de algunas enfermedades vinculadas a la infralimentación, y por las oscilaciones en el índice de mortalidad infantil.

La dictadura modifica también la cobertura sanitaria de la fuerza de trabajo, disminuyendo relativamente la intervención estatal propiamente dicha en el sector. La “rentabilización” de las mutualistas excluyó probablemente algunos sectores populares de la asistencia privilegiada que éstas impartían.

El rubro “educación” va a ser explícitamente reestructurado. Bajo cubierto de una “depuración ideológica” de la enseñanza (que también tiene su lógica pero que no interesa directamente aquí) se instrumentó un verdadero proceso de reajuste de la formación de la fuerza de trabajo. El decisivo impulso otorgado a las ramas técnicas a nivel de enseñanza secundaria (impulso instrumentado *en detrimento* de la antigua formación secundaria humanística y universalizante), acompañado del sistema de cupos limitativos para el acceso a la educación, constituyen un verdadero esfuerzo de racionalización de los efectos del aporte estatal a la reproducción de la fuerza de trabajo por medio de la educación. Parece claro que la dictadura ha puesto en marcha un sistema de formación de la fuerza de trabajo menos costoso y más eficaz para las necesidades de este nuevo proyecto capitalista.

En el rubro de la vivienda es todavía difícil percibir los efectos de las modificaciones introducidas. La tentativa de liberación de los precios de la vivienda que se ha instrumentado, no tardará, sin embargo, en repercutir en cuanto a las condiciones habitacionales del proletariado. Quizá el *boom* de la construcción de los años 1978-1979 y la tasa de crecimiento relativamente baja de la población urbana desdibujen las manifestaciones más flagrantes del problema. En todo caso, es evidente que aun los sectores más privilegiados de los asalariados (bancarios, ANCAP, UTE) tendrán definitivamente vedado el acceso a “la casa propia” y “la casa de playa” tradicionales.

O sea que en casi todos los rubros (algunos, como transporte y vestimenta, deberán ser abordados oportunamente), las modificaciones de la estructura de reproducción de la fuerza de trabajo fueron en el sentido de una racionalización y de una restricción de sus costos de producción.

En resumen, se puede adelantar la hipótesis de que todas las consignas de “racionalización”, “eficiencia”, “modernización”, “moralidad pública” y “despolitización” de la administración pública de gestión de la fuerza de trabajo, no tenían otro sentido que la imposición de esta nueva estructura de reproducción. Su principal objetivo: la destrucción de la modalidad batllista de reproducción de la fuerza de trabajo y la disminución de sus altos costos sociales.

c. Una nueva relación de clases

¿Por qué la dictadura? Porque desde 1958 hasta 1973 se procesó laboriosamente un cambio sustancial en las relaciones entre las clases que sustentaban al Uruguay batllista. Porque la dictadura propiamente dicha, y su séquito de atrocidades y horrores, no es otra cosa que el proceso de destrucción de ese Uruguay batllista y la instauración de “otro capitalismo” en el país.

El “capitalismo batllista”, en la medida en que funcionaba para la construcción y posterior ampliación de un mercado nacional de producción y reproducción de la fuer-

za de trabajo, estaba basado en la instauración de una relación privilegiada entre capital industrial, por un lado, y proletariado y sectores populares, por el otro.

El año 1958 es el año de ruptura de esta relación privilegiada, y esta ruptura abre el periodo de reacomodo de las relaciones de clase en el país. Los votos de los sectores populares, o sea, “los votos que cuentan“, se dividen paulatinamente en tres direcciones diferentes.²³

Un sector permanecerá en el “batllismo” (aunque de éste no quede otra cosa que una reivindicación nostálgica de hegemonías pretéritas); el otro se desplazará hacia el bloque conservador del Partido Nacional y el Riverismo, y una pequeña fracción irá a engrosar el crecimiento de una “izquierda” que inicia su “existencia política” en este periodo.

De 1958 a 1966 se procesa lo que designaríamos como “desaparición de la burguesía nacional industrial”. El batllismo, como representante político de esta burguesía, deja de existir entre 1963 y 1967, y se abre la crisis de hegemonía más importante de la historia del país en lo que va del siglo. Pero esta desaparición no era solamente una desaparición de la representación política más nítida de dicha burguesía sino que se instrumenta inclusive un nuevo discurso “teórico” destinado a consagrar la desaparición: aparecen las “teorías” destinadas a demostrar la “inexistencia” de la burguesía nacional.

Hacia fines de los años sesenta, el capital financiero y los sectores agropecuarios del país asociados al capital internacional, van a atacar abiertamente al aparato de estado y a las bases mismas de la antigua modalidad de desarrollo capitalista. El FMI, la ALALC y el BID, cada uno a su manera, funcionarán en esta ofensiva como instrumentos económicos destinados a consumir la “ejecución” de la burguesía nacional “batllista”.

El movimiento obrero uruguayo asistió, con alguna perplejidad, a esta “ejecución” que lo privaba del único aliado posible ante una ofensiva que recién comenzaba.

En 1968 comienza el desplazamiento del personal político antiguamente vinculado al estado batllista, y se inicia una verdadera ofensiva política del capital financiero. Lo que queda de la representación política de la burguesía nacional estallará en dos sentidos. Una fracción aceptará la pérdida de su hegemonía política anterior, y pasará a integrar el proceso de consolidación de un nuevo bloque de poder en torno al capital financiero. Esta fracción seguirá el camino de su reconversión hacia el nuevo desarrollo capitalista que ya hemos esbozado.

La otra fracción jugará la carta de una nueva alianza con el movimiento obrero y los sectores populares. En esta posición encontraremos fundamentalmente, a los sectores industriales más débiles que consideraban imposible la reconversión económica, y a amplias capas de intelectuales esclarecidos de esta burguesía que también optaron por el acercamiento al movimiento obrero. Sin embargo, desde el punto de vista político, estos sectores de la burguesía industrial nacional no eran otra cosa que resto de la derrota de 1958.

²³ Relación privilegiada que podríamos llamar “alianza” hasta la crisis de 1929.

La vinculación privilegiada entre burguesía industrial y proletariado, propia de la "alianza" batllista, era absolutamente irreproducible, ya que ésta implicaba una relación entre clases donde la burguesía industrial fuese hegemónica. En 1968 eran los restos de la burguesía nacional que venían a asociarse a un movimiento obrero en vías de crecimiento.

La coyuntura política del país entre 1968 y 1973 va a aparecer entonces caracterizada por una tendencia violenta a la polarización entre dos conglomerados políticos: por un lado, un bloque conservador fortalecido por la incorporación de sectores de la "burguesía batllista" y su aporte electoral de votos populares, y por otro, un bloque de "izquierda" que hereda también una fracción del antiguo Uruguay batllista y que por vez primera aspirará a disputar el poder en la formación social uruguaya.²⁴

La historia detallada (y la interpretación) de la derrota de esta izquierda, que se empieza a perfilar hacia 1968 para culminar en la huelga general de 1973, no interesan directamente en un trabajo de esta índole. Sin embargo, interesa ver, aunque sea brevemente, cuáles eran las características principales de un discurso ideológico que se había forjado lentamente en el transcurso del Uruguay batllista, que en la década de los setenta sufrirá transformaciones muy importantes.

B. PARA UNA DEFINICION DE LOS NUEVOS DISCURSOS SOCIALES

Tal como hemos señalado hasta el momento, el Uruguay que empieza a emerger de la coyuntura 1968-1973 parece ser radicalmente diferente de lo que hemos conocido como el Uruguay batllista.

Desde el punto de vista económico vimos que es posible pensar que una nueva modalidad de desarrollo capitalista ha sido impuesta en el País.

Desde el punto de vista político señalamos cuál fue el destino de la burguesía industrial que había sido protagonista principal del "idilio nacional" batllista, así como la imposibilidad de un replanteamiento de la relación privilegiada entre el proletariado y el capital industrial, que había sido el eje social que estructuraba las relaciones entre las clases hasta 1958.

También desde el punto de vista ideológico puede delinearse un "Uruguay batllista" y un "nuevo Uruguay". Para nosotros, el interés del análisis de estos diferentes discursos radica en el hecho de que mientras la dictadura y el bloque social contrarrevolucionario que la sostiene han elaborado nuevas propuestas ideológicas, la izquierda parece haber quedado privada de la capacidad de construir un discurso político e ideológico apropiado a la nueva situación.

²⁴ El funcionamiento del sistema electoral uruguayo y la "Ley de Lemas" oscurece siempre cualquier análisis en términos de grupos sociales. No obstante, el fenómeno del "voto pachequista" y los altos porcentajes obtenidos en los distritos populares (urbanos y rurales). Sólo se explican como "votos batllistas" pasados al bloque conservador.

a) La ideología como lugar y efecto de la lucha de clases

En Uruguay, los análisis marxistas tradicionales aluden, bajo la designación de “ideología”, a dos concepciones distintas: o bien “la ideología” es un conjunto de proposiciones que se definen en contraposición a las proposiciones científicas (en este caso la ideología es la no ciencia, porque es pensada a partir de la dicotomía idealista verdad/error), o bien “la ideología” es un conglomerado no demasiado preciso de definiciones a priori, de posiciones filosóficas, “principios” y prácticas discursivas, vinculados o no a una afiliación política precisa.

Así, por ejemplo, la “ideología marxista” aparece como un atributo individual de quien ha hecho una “definición” promarxista, y que en función de ella se afilia a distintos análisis proclamados “marxistas”.

En cualquiera de estas dos concepciones hay elementos de utilidad para una teoría de la estructura ideológica de la formación social uruguaya, pero ambas parecen haber olvidado que una concepción materialista de la ideología pasa, ante todo, por el reconocimiento de ésta como fenómeno social.

No debe entonces olvidarse que todo discurso es un hecho social a parte entera y que, por lo tanto, la ideología debe ser tratada simultáneamente como un terreno específico de relación entre las clases, y como el resultado o el efecto de estas relaciones entre clases.

Los discursos ideológicos (o si se quiere la estructura ideológica) de una formación social son, esencialmente, un *lugar de enfrentamiento* entre clases, que sólo se distingue del enfrentamiento por la fijación del salario o por la ocupación del parlamento, por las especificidades del terreno propiamente ideológico.²⁵

La especificidad de este terreno de enfrentamiento radica en el hecho de que lo que en la “ideología” entra en contradicción son representaciones de la realidad y discursos de reconocimiento de distintos orígenes de clase o de grupo, y con diferentes eficacias sociales.²⁶

Admitida esta primera dimensión de lo que entendemos por “ideología”, ésta aparece forzosamente no como una “toma de partido” o como una “no ciencia”, sino más bien como un terreno de enfrentamiento específico entre clases cuya conformación está

²⁵ Lo mismo puede decirse de los discursos estrictamente científicos. Así, se entiende que las prohibiciones en la difusión del materialismo histórico o del psicoanálisis en Uruguay no son resultado de una “arbitrariedad represiva” o el efecto de una muy especial incultura castrense, sino que más bien se trata de una práctica política adecuada de la que se esperan efectos políticos, sociales y económicos muy concretos.

²⁶ Entendemos que la ideología es, ante todo, discurso de reconocimiento en la medida en que, en general, toda ideología se caracteriza por ser una reformulación de las evidencias del sentido común. El proceso de producción de ideología(s) aparece entonces como un mecanismo circular destinado a *reconocer* en un nuevo discurso las evidencias que le sirven de punto de partida. Esto, desde luego, no reduce “la ideología” a una simple manipulación/ilusión; por el contrario, permite el entendimiento de la eficacia material de la ideología en una formación social.

determinada por las modalidades del enfrentamiento. Es decir, en el mismo sentido que lo adelantado para la consideración de una estructura de clases (véase referencia 4), el terreno propiamente ideológico o, si se quiere, “la estructura ideológica” de una formación social, es el *efecto de una lucha de clases* de carácter ideológico. Son las formas que adoptará el enfrentamiento ideológico entre las clases lo que determinará la conformación de “la ideología” (en especial lo que se designa como “ideología dominante”) y las modalidades de los distintos discursos enfrentados.

b. Algunos aspectos ideológicos del Uruguay batllista

Si el Uruguay batllista se caracteriza fundamentalmente por una determinada relación entre clases, desde el punto de vista ideológico esta relación delimita una verdadera estructura ideológica que debe ser visualizada como propia y específica de ese periodo de la formación social uruguaya.

En el seno de esta estructura ideológica, algunos discursos aparecen como estrictamente “típicos”, ya que todos giran en torno a una misma imagen ideológica de “racionalidad”.

i) Hay un discurso ideológico sobre la “racionalidad política” que, además de descansar sobre una concepción positivista de la racionalidad, se estructura a partir de determinadas figuras claves del discurso burgués. Así, la figura del “ciudadano” como sujeto fundamental de una estructura “democrática” y “representativa”, es la llave del universo ideológico-político batllista. La estructura organizativa del batllismo (clubes seccionales, instancias departamentales, representación nacional y convención del partido, todo ello apoyado en una prensa de difusión popular masiva como *El Día*) refleja perfectamente este gran dispositivo ideológico que funda la “racionalidad política” en las tres figuras de “ciudadano”, “democracia” y “representación”.

ii) Hay un discurso sobre la “racionalidad económica”. La racionalidad positivista también se manifiesta en el discurso “económico” del Uruguay batllista. El correlato “económico” del sujeto-ciudadano es sin duda alguna el individuo/productivo (*homo economicus*, sujeto de necesidades y potencialidades de consumo y producción) que funciona sobre la base del “equilibrio” entre trabajo (+) y consumo (-). La racionalidad de este individuo económico batllista se funda, por un lado, en una hipervalorización del trabajo y el esfuerzo individual,²⁷ y por el otro, en promoción social de la austeridad y la discreción del “modo de vida”.²⁸

La racionalidad económica general no es otra cosa que la generalización de ese “equilibrio” conseguido a fuerza de trabajo y austeridad, y es sobre esa base como se construye la idea que el batllismo se hace de “la economía nacional”.

²⁷ ¿Puede todavía dudarse que el Uruguay batllista haya sido otra cosa que una “meritocracia popular” de inmigrantes en ascenso donde reinaba, con razón, el “persevera y triunfarás”?

²⁸ A pesar de la importancia de la promoción social de la discreción y la austeridad en el consumo, nunca llegó a consolidarse una verdadera “ideología del ahorro” en el sentido protestante de la expresión.

“Nacionalista”, “productivista” y “razonada”, la economía nacional pensada por el batllismo es una banal derivación del discurso positivista sobre “El Progreso Social” y, más modernamente, del discurso del “desarrollo económico”.

iii) Hay un discurso sobre la “racionalidad familiar” que se asienta sobre la idea rectora de “la responsabilidad” de los cónyuges. El matrimonio y la reproducción biológica son actos “razonados” y “responsables” que exigen la resolución previa del mantenimiento económico del núcleo familiar,²⁹ pero “las responsabilidades” de los cónyuges no son estrictamente simétricas.

El “hombre-padre batllista” es fundamentalmente el individuo-ciudadano-productor sobre quien recae la mayor parte de la “responsabilidad” familiar, bajo la forma de la exigencia de satisfacer las necesidades económicas, culturales, políticas e ideológicas de la familia. “Seriedad”, “solidez” y “madurez” son las dimensiones fundamentales de la imagen ideológica del hombre-padre batllista.

La “mujer-batllista” no es una madre-reproductora, por la sencilla razón de que “la fecundidad” es un valor que desaparece de Uruguay desde principios de siglo. Tampoco es la hembra-objeto sexual “inventada” por el “modernismo” del 900, porque las resonancias baudelairianas de esta imagen son demasiado obvias para la pacata sociedad uruguaya.

La mujer-batllista es más bien una corresponsable en la bobalicona aventura del “progreso familiar”. Comparte con el hombre-padre la responsabilidad de la “racionalidad generalizada” (política, económica, familiar), es decir, la “responsabilidad del futuro” (del país, de la familia, de los hijos). En este sentido es una imagen clave en la generalización de la racionalidad positivista; a tales efectos funciona en un sistema de libertad vigilada bajo la tutela, ilustrada y racional, del hombre-batllista.³⁰

c. Algunos aspectos ideológicos del Uruguay de la dictadura

Resulta todavía un tanto difícil identificar, en el funcionamiento de ese nuevo Uruguay esbozado por la dictadura, los elementos radicalmente novedosos que se han incorporado a la estructura ideológica del país. Y la dificultad es doble porque no solamente se trata de detectar modificaciones introducidas a nivel ideológico muy recientemente, sino que además, como sucede siempre con los fenómenos discursivos, el juego entre significantes y significados oscurece la aparición de los nuevos contenidos del discurso.³¹

²⁹ Para un excelente análisis de la fundamentación ideológica del modelo democrático batllista, véase: José P. Barrán y Benjamín Nahum, *op. cit.*, págs. 33 a 87, caps. II, III y IV.

³⁰ La situación social de la mujer batllista es realmente excepcional si se compara con otros países de América Latina y de Europa. En ese sentido, el igualitarismo batllista, esa latencia jacobina nunca definitivamente explicitada, favoreció ampliamente la promoción social de la mujer y su equiparación relativa con el hombre.

³¹ Digamos muy someramente que los nuevos significados del discurso aparecen casi sistemáticamente expresados mediante las formas significantes “anteriores”.

En todo caso ya es posible señalar algunas tendencias que, de confirmarse, podrán funcionar como punto de partida para un análisis más cuidadoso de la estructura ideológica de este nuevo país parcialmente pergeñado por la dictadura.

i) A nivel de la antigua ideología batllista de la “*racionalidad política*”, las modificaciones son radicales. Cualquier lectura superficial de las “Actas Institucionales” o de las “Pautas Constitucionales”, recientemente propuestas por la dictadura, revelan el abandono casi explícito del discurso político batllista.

La dictadura (aunque no hay duda de que este funcionamiento no es privativo del aparato político-militar de gobierno, y que tiende a generalizarse en la “sociedad civil”) habla el lenguaje del poder antes que el lenguaje de la legitimidad.

La racionalidad política batllista es un discurso de la legitimación del poder. Las tres imágenes ya indicadas (“ciudadano”, “democracia” y “representatividad”) constituyen lo que el batllismo entiende como formas “racionales” de legitimación del poder político. Eso hace que *el poder solo es legítimo* (o no es poder) y la legitimidad es constitutiva del poder mismo en la ideología batllista.

El discurso político del nuevo Uruguay es un discurso de poder independiente de las formas de su legitimación. Para la dictadura, la legitimidad es una instancia a posteriori y funciona más como reproductora y consolidante de un poder establecido anteriormente, más que como momento fundacional de aquél.³²

Esta concepción del poder se refleja explícitamente en la propuesta constitucional de la dictadura. El ordenamiento allí esbozado apunta a instaurar un sistema regular de *ejercicio del poder*, y no un sistema de “constitución” del poder del estado. La lógica de las “Pautas Constitucionales” es la definición de un mecanismo de consolidación de un poder creado fuera de la legitimidad jurídica.³³

Hay entonces una nueva racionalidad política (ideológica) que se perfila, basada ya no en la legitimidad sino en la eficacia del ejercicio del poder. Quizá se explique así que la propuesta constitucional de la dictadura presente un aspecto particularmente “moderno”, frente a los textos constitucionales anteriormente vigentes en el país. Al igual que la constitución francesa de la 5a. República, o que la constitución mexicana de 1917,

³² Esta “novedosa” concepción del poder que instaura la dictadura, resulta absolutamente *ininteligible* desde la perspectiva ideológica anterior. En efecto, cuando la legitimidad es poder, este último tiene los límites de la primera; cuando el poder es poder, este sólo tiene los límites de otro poder.

³³ Para una mirada no ideológica, es claro que el discurso batllista resulta infinitamente más difícil de desentrañar que el propuesto por la dictadura. La fundación del poder conjuntamente con la legitimidad, hace mucho más difícil el hecho de que todo poder estatal es poder de una clase sobre otras. La enorme eficacia ideológica del batllismo consiste precisamente en haber sabido llevar hasta límites inéditos la coherencia entre la práctica política de dominación del Estado y el discurso ideológico de este último sobre sí mismo. La “racionalidad política” del Uruguay de la dictadura será sin lugar a dudas infinitamente más vulnerable, ya que el origen de la dominación política (es decir, la dominación de una clase sobre otras) estará siempre presente allí, entre líneas, en un ordenamiento constitucional y una práctica política que no podrán negar sus orígenes.

las pautas constitucionales presuponen la legitimidad y se vuelcan hacia la organización del ejercicio del poder del Estado.

ii) También resultan interesantes las innovaciones aparecidas en torno a la *ideología económica* del nuevo régimen. La eficacia económica de la “racionalidad económica” batllista residía en que cada individuo-productivo se hallaba *directamente* interpelado por esa “racionalidad”. La valoración social del trabajo y el culto de la austeridad eran los discursos que transmitían dicha interpelación.

En el discurso ideológico económico actual no se encuentra nada similar. Es más, no parece haber elementos consensuales que sostengan la actividad productiva de un proletariado que olvidará muy difícilmente sus anteriores niveles de salarios.

Esta es quizás la razón por la cual el discurso ideológico destinado a “la economía” es ante todo un *discurso disciplinario*, es decir, un discurso de imposición. Hay evidentemente un vacío ideológico importante, ya que la propuesta ideológica para la economía del nuevo Uruguay no tiene asidero alguno a nivel de los productores directos.³⁴

La dictadura ha manejado como propuesta ideológica para “la economía nacional” un discurso particularmente híbrido, donde se mezclan aspectos de tradicional nacionalismo castrense, la doctrina de “la seguridad nacional”, “el desarrollismo económico” y el “eficientismo” del capitalismo transnacional. En última instancia parecen haber primado los dos últimos, consolidándose una tendencia a propugnar un “desarrollo eficiente” que autoriza, hacia el productor directo, un discurso esencialmente disciplinario y, hacia la sociedad en su conjunto, un eficientismo tecnocrático sancionador en índices numéricos del “bienestar” y “desarrollo” del país. Quizá se encuentre allí la explicación de esa imagen que reiteradamente transmiten los uruguayos: “El país está bien; la gente está mal.”

iii) Aunque resulte particularmente difícil de visualizar, la “*racionalidad familiar*” batllista tiene que haberse modificado, mas no como resultado de las modificaciones impuestas a la estructura de reproducción de la fuerza de trabajo.

En primer término, es muy factible que la idea de “responsabilidad”, que era constitutiva de “la racionalidad familiar batllista”, haya sido reemplazada por una propuesta tendiente a propugnar el mantenimiento de un “estilo de vida” anterior; es decir, que el discurso familiar haya evacuado toda idea ingenua y positivista de “progreso” y “futuro” familiar, a cambio de un discurso estrictamente conservador que tiene como objetivo el mantenimiento o la recuperación de las normas del antiguo funcionamiento familiar batllista.

Pero es evidente que el discurso propiamente “familiar” se ha distorsionado, porque el modelo batllista de familia nuclear integrada por los cónyuges y escasos hijos, ha sufrido modificaciones importantes.

³⁴ El carácter “represivo” del régimen no explica, en absoluto, este vacío ideológico y esta incapacidad de estructurar un discurso de soporte de la actividad económica. El nazismo o las socialdemocracias europeas, por ejemplo, son ejemplos excelentes de logros en la materia. El primero es el régimen represivo por excelencia, los segundos no lo son.

Quizá hasta el momento en que una nueva estructura ideológica se decante asistiremos a formas más o menos derivadas de eso que llamábamos un discurso conservador de mantenimiento. Postergación o no consumación del matrimonio, amputación de la maternidad, pérdida de independencia material de las parejas nuevas o ampliación del núcleo familiar por razones de supervivencia, son prácticas que tienen que haber repercutido en modificaciones a la antigua “racionalidad familiar batllista”. Allí tiene que haberse enraizado el discurso conservador.

Correlativamente, las figuras masculina y femenina deberán ser analizadas, ya que la distorsión de la estructura familiar no dejará de repercutir a nivel de los diferentes papeles sociales que la ideología familiar le otorga a cada una de estas figuras.

C. A MODO DE CONCLUSIONES PROVISORIAS

Tal como indicábamos en la introducción de este trabajo, nuestro objetivo fundamental era ensayar una nueva óptica en el análisis del periodo 1958-1976. Se trataba de proponer un nuevo enfoque teórico que permitiera romper con un conjunto de “evidencias” profundamente arraigadas en la izquierda tradicional uruguaya.

En consecuencia, tratamos de mostrar que la dictadura no era “conservadora” en sentido estricto, sino que más bien su práctica política era una práctica de clase fundada en los intereses del capital financiero, y orientada hacia una verdadera reestructuración capitalista de Uruguay.

Los efectos de esta reestructuración, puesta en marcha por la dictadura (pero que encuentra sus raíces en los gobiernos de 1959, 1963 y 1967), tratamos de mostrarlos mediante un análisis comparativo, a nivel económico, político e ideológico, con lo que designamos como “el Uruguay batllista”.

La futura realización de trabajos más concretos y documentados mostrará las posibilidades explicativas o las dificultades de un enfoque de este tipo.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA REESTRUCTURACION DEL MODELO DE DOMINACION SOCIAL

Mónica Casalet

A. INTRODUCCION

a) Finalidad

El objetivo de este trabajo radica fundamentalmente en propiciar la discusión de algunas interpretaciones sobre las características que asumen el proceso de reestructuración del modelo de clases en nuestro país.

Para ello debemos realizar algunas precisiones. Generalmente se habla de “crisis institucional”, como concepto explicativo de un periodo que puede situarse entre 1968 y 1974. Nos interesa señalar que en nuestro análisis profundizaremos esencialmente en el aspecto sociológico de esta crisis. Por lo tanto, no es nuestro interés preguntarnos por las causas económicas que provocaron esta situación, sino centrarnos en el análisis de la especificidad que adquiere esta crisis como impacto crucial en las relaciones de clases. Hablar de reestructuración de las relaciones de dominación supone, pues, hacer referencia a los distintos momentos del proceso de transformación, que forman el ciclo desestructuración-reestructuración del sistema.

b) Momentos del análisis

i) Nos referimos, en primera instancia, a las características del modelo de dominación inicial (modelo batllista) que durante un prolongado periodo logró consolidar una forma específica de dominación social, y cuya continuidad preservó a través de múltiples ajustes.

Estas recomposiciones —como analizaremos posteriormente— se manifestaron en diferentes niveles, ya sea en una política de alianzas con diferentes fracciones de clase (burguesía industrial-clases medias), o bien en acuerdos políticos (coparticipación del Partido Nacional), así como, fundamentalmente, en los continuos ajustes del discurso legitimador, clave para asegurar la integración social sin conflicto entre los distintos sectores sociales.

ii) El segundo problema que nos interesa, es la desorganización de este modelo de dominación, es decir, su imposibilidad de respuesta y de asegurar el control sobre el resto de la sociedad.

Esta desestructuración, provocada por la acción conjunta de varios frentes de lucha, se manifestó claramente con una radicalidad distinta en la coyuntura del periodo 1968-1973. En esos cinco años se agravó la crisis al mismo tiempo que se puso de manifiesto la insolencia del sistema para mantener la estabilidad. Cuestiona profundamente al sistema, en múltiples niveles, la movilización generalizada de tendencias opuestas a él, a la vez que resulta inoperante para regular la tensión social. La violencia es vista como única respuesta posible para restablecer el orden.

iii) En tercer lugar, la reestructuración de las relaciones de dominación, que se inicia a partir de 1976, no es el cumplimiento de un programa determinado, sino de la consecuencia inevitable de una reorganización de las relaciones sociales; implica, antes que nada, la búsqueda de formas institucionales que aseguren el control. Dicha reestructuración se extiende a toda la sociedad: se modifica la administración estatal, la vida cotidiana, la relación laboral, la educación, la vida política y, fundamentalmente, las formas de lucha de la clase obrera.

Después de la huelga de 1973, se plantea claramente la imposibilidad de responder con las formas organizativas que, hasta entonces, caracterizaron la resistencia a la violencia y a la explotación. Se plantea, pues, una instancia de recomposición también para la clase obrera, tanto en sus objetivos como en su forma de lucha.

B. ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL MODELO DE DOMINACION SOCIAL DEL PERIODO 1940-1968

La continuidad del modelo de dominación social logrado por el batllismo, representó algo más que el funcionamiento tanto de un sistema partidario como del juego parlamentario; igualmente, significó la aceptación de un estilo de vida impuesto por las clases dominantes e integrado por el resto de la población, como los rasgos del carácter nacional.

De ahí, el notable poder integrador del sistema, y su facilidad para asegurar la estabilidad del mismo, sin recurrir a la violencia manifiesta.

Desde el punto de vista de las relaciones sociales, la sociedad uruguaya se caracterizó por una aparente situación igualitaria, que no tiene semejanza en la mayoría de los países de la región.

Si bien esta situación de relativa igualdad de derechos y oportunidades tuvo que ver con la estabilidad política y económica, representó la forma de ocultar el poder y de transmitir una legitimidad democrática a los intereses específicos de los grupos en el poder.

En este sentido, existió un acuerdo tácito de las distintas fracciones (ganadero-industrial) de clase, en cuanto a la forma de dominación ideológica. La consecuencia de esto fue la reafirmación colectiva de un estilo de vida desprovisto de contenido de clase.

La imposición del sistema de relación social se valió de la articulación de múltiples elementos ideológicos, asimilados como propios en la experiencia cotidiana (y por lo tanto incuestionables)

Esta forma de dominación social intentó distorsionar la lucha de clases, la cual adquirió diferentes expresiones que si bien en una visión superficial pueden resultar contradictorias, en un análisis más detenido hacen evidente la racionalidad del carácter de las relaciones sociales.

La racionalidad a la que nos referimos estuvo representada, por un lado, en la homogeneización del consenso y, por el otro, en la fragmentación de la vida cotidiana. Ambos elementos sirvieron para estructurar las formas nacionales de dominación social.

a) Ejes de racionalización ideológica: homogeneización del consenso.

La homogeneización del consenso sobre las formas de cambio se explicitan a partir de las posibilidades del ascenso social. En el modelo batllista, las expectativas de movilidad social conciliaron los intereses del Estado, del capital y de los sectores medios.

En este sentido, la educación cumplió un papel fundamental, ya que, por un lado, ofrecía a los sectores que por su origen social estaban condenados a la marginalidad, la capacidad necesaria para aspirar a mejores oportunidades en el mercado de trabajo. Hubo, a partir de esto, una mistificación de la democratización de las condiciones de cambio y ascenso social. Por otro lado, a través del incremento de la función educativa —especialmente de la Universidad— se formaban los cuadros políticos del sistema. Se manifiesta, entonces, una intrincada relación de conocimientos-prestigio-poder, que constituyó la vía privilegiada del ascenso para la base social del batllismo. A su vez, representó una forma de favorecer la integración de varios grupos sociales al sistema, sin conflicto abierto.

A pesar de que este esquema de relaciones fue dirigido especialmente a la clase media, los trabajadores también asumieron como propia la idea de paz social y el compromiso de mantener la estabilidad de la colectividad nacional, ejemplo de democracia frente al resto de América Latina.

Esto fue posible gracias a la creación de marcos de referencia por encima de cualquier clase social; es decir, las relaciones sociales fueron vaciadas de contenido antagónico. Dicho modelo aseguró la continuidad del sistema e hizo posible reajustarlo, aun cuando la crisis económica y la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores comenzaron a ponerlo en duda.

Aunque la situación de la clase obrera no fue igual a la de la clase media —como bien se podía advertir por las diferencias económicas y sociales—, la diferencia entre una y otra no fue excesiva, y era aún menos apreciable a nivel de una estrategia política. El paliativo para los sectores que no accedieron al ascenso social, fue la asistencia social y en definitiva la resignación.

De esta forma pasaba desapercibida la dominación del capital sobre la vida diaria, y es aquí donde nos interesa señalar la incidencia del otro aspecto de la doble dominación en las relaciones sociales.

b) Fragmentación de la vida cotidiana

Precisamente la fuerza y el poder de esta dominación radican en la unidad que articula la homogeneidad y la fragmentación.

Nos referimos a la fragmentación de la vida cotidiana en distintas instancias separadas: por un lado, el aspecto político y por el otro el carácter económico, representado en el carácter de trabajador asalariado. En efecto, una forma de asegurar la dominación social se expresa en la vida cotidiana en múltiples sectores —esfera de trabajo, sindical, familiar, política— donde aparentemente cada una tiene su propia racionalidad y son independientes. Este mecanismo permitió la disociación de la acción política de la lucha económica. Así, actitudes reivindicativas a nivel sindical y de cuestionamiento al proyecto económico, como las luchas de 1950-1951, no se reflejaron en el comportamiento político, como si no existiera ninguna vinculación entre ambas situaciones. Esta división de las relaciones sociales generó un aislamiento político, en la medida en que creó una cierta resignación hacia las posibles políticas de cambio al postergar el conflicto de clases.

Los enfrentamientos al sistema, por lo tanto, evidenciaron ese carácter de reivindicaciones parciales, que dejaron intacto el autoritarismo del modelo de dominación social.

Esta disociación de la vida cotidiana posibilitó la venta de fuerza de trabajo a los precios impuestos por el capital, y la aceptación de condiciones de trabajo cada vez más duras (gracias a los mecanismos destinados a suavizar esta dominación). La excusa de sacrificar el presente para alcanzar un futuro mejor, fue un elemento privilegiado de la dominación social.

De esta forma se desarrolla una ideología del trabajo basada tanto en la responsabilidad frente al mismo, como en la moral del trabajador, ideología que favorece la dependencia y crea las condiciones para que el sistema decida por dicho trabajador.

Interesa aquí hacer operante el carácter de la dominación social, analizando el papel de la mujer en la sociedad uruguaya de este periodo. Si bien es imposible determinar los múltiples aspectos de esa dominación, me interesa destacar esa forma social de dominación estructural que significó, en el caso de la mujer, asegurar la funcionalidad que el sistema exigía.

Desde el punto de vista de la legislación civil y laboral, las consideraciones sobre la situación de la mujer se adelantaron a las reivindicaciones de la época, al establecer una igualdad de derechos y oportunidades, y especialmente una protección frente a las condiciones de trabajo adversas o inapropiadas. Pero aquí nuevamente vemos la acción de la igualdad encubridora, en la medida en que el problema real se mantenía, ya que todas las exigencias de la vida social llevaban a reproducir el carácter doméstico de la actividad femenina.

Las posibilidades de trabajo, iguales tanto para el hombre como para la mujer y proclamadas así en la teoría, resultaron difícilmente realizables en la práctica, por el efecto de la disociación. Primero, por lo que hemos señalado: la existencia de un sistema de valores consolidados a través de la educación, en el cual se concebía la función de la

mujer limitada a la vida familiar. En la división social del trabajo, el predominio del mundo familiar —reforzado por toda la visión moral— incluía la familia como única esfera de realización de la mujer. De esta forma se aseguraba la estabilidad familiar, y se excluía a la mujer de la vida política y social.

Si bien la mujer ascendió a niveles educativos superiores, sólo en casos excepcionales pudo realizar una vida independiente, ya que por lo general debía optar por abandonar la profesión o la actividad fuera del hogar, para dedicarse al cuidado de la familia.

De esta forma, todas las experiencias sociales y políticas exteriores a su mundo familiar eran transmitidas por el hombre. Esta exclusión, esta renuncia a su propia emancipación nunca fue visualizada como una forma de represión. Por el contrario, existe la idealización de la relación de la familia y de los hijos, desconociendo la violencia que existe en una imposición de esta relación, y la presión que significa para la mujer.

Esta dominación específica llevó a la mujer a aceptar como natural su condición de exclusión, y a esforzarse en no desear otras alternativas. Este refugio familiar tomó un carácter indispensable en su vida. Esta imagen se mantuvo a pesar del desgaste y las modificaciones introducidas por las crisis económicas, en la medida en que la mujer tuvo que participar en el mercado de trabajo. Pero su condición misma nunca fue especialmente considerada, ni analizada (ni siquiera en la izquierda, que evitó el problema, pensando que bastaba distribuir mejor las tareas; es decir, que la mujer pudiera aspirar a algo más que a secretaria de actas de una reunión política, ésa era la solución del problema; no se cuestionaba nada más). En realidad, se contribuía a un modelo adaptativo, ocultando la violencia de esta situación.

Esta situación explica el temor generalizado frente al problema, que impide considerarlo en serio, ya que significa el cuestionamiento de nuestra propia conducta. La negación del problema se manifiesta a través de múltiples reacciones, como la burla, la subestimación y la prescindencia, actitud que la izquierda uruguaya aún hoy comparte.

c) Crisis en la forma de dominación

La solidez del modelo de dominación no fue idéntica a todo lo largo del periodo en cuestión. Fundamentalmente a partir de fines de la década de los cincuenta, se presentan síntomas de descomposición. Las fórmulas de cohesión social que hasta entonces habían funcionado como válidas, van perdiendo su grado de asimilación.

La agudización de los conflictos y el agotamiento del proyecto económico, provocaron un cambio en las formas de lucha de la clase obrera. La resistencia a la exclusión social y el recrudecimiento de la explotación, dieron nueva fuerza a los objetivos y a la persecución de los mismos.

Se hizo necesario estrechar el control, no sólo en la producción y en la actividad sindical, sino también en toda la sociedad.

C. DESCOMPOSICION DEL MODELO DE DOMINACION BATLLISTA: PERIODO 1968-1974

El periodo 1968-1974 implicó un cambio cualitativo en la forma de orden impuesto por el sistema: *a)* se intensificaron las técnicas de control estatal y se abrió una etapa caracterizada por la represión y la violencia; *b)* estalla el conflicto, largamente evitado a lo largo de todo el modelo, involucrando a todos los niveles de relación; *c)* la legitimación democrática sufre un proceso de rápida liquidación; *d)* se adoptan medidas policiales cada vez más intensas, y *e)* se gobierna por decretos cuya severidad paraliza inicialmente a la población, no habituada al súbito cambio de los discursos y de la forma de relación gobierno-sociedad civil.

La desintegración de esta forma de dominación, válida y aceptada unánimemente durante un largo periodo, provocó un desconcierto generalizado. Especialmente generó una actitud de espera aterradora frente al nuevo decreto gubernamental.

Asistimos a un cambio considerable en las relaciones entre los Poderes del Estado (Poder Ejecutivo en contraposición al Poder Legislativo y Poder Judicial) y en la relación gobierno-oposición. La autoridad tradicional, proclive a la negociación y a los arreglos amistosos, es sustituida por el miedo indiscriminado, generado por el uso de la fuerza y la amenaza. La violencia es el elemento constante de la situación, cuyo *crescendo* desarticula al movimiento de masas; así se intensifican los enfrentamientos, de tal manera que lo que antes había sido casi un juego gimnástico entre policías, estudiantes y obreros, toma el carácter definido de una confrontación de intereses que parten de racionalidades distintas y de enfrentamientos cada día más violentos.

Se confrontan dos lógicas distintas. La burguesía industrial-ganadera-financiera trata de desmovilizar a las organizaciones de masas, objetivo fundamental para apaciguar la alteración transitoria del orden y desarrollar las condiciones óptimas del capital.

La represión de la oposición en Uruguay está directamente unida a la necesidad de disciplinar la fuerza de trabajo, de asegurar condiciones de rentabilidad al capital. Para ello el Poder Ejecutivo asume el control y las Fuerzas Armadas (FFAA) lo respaldan.

En dicha primera fase de esta época de transición, se manifiesta la necesidad de retener el control de la situación por parte del Poder Ejecutivo. El cuestionamiento de la situación a través de huelgas y reivindicaciones salariales adquiere día a día un carácter más claro de confrontación política. La acción movilizadora de los comités del Frente Amplio contribuye, a nivel horizontal, a auspiciar y promover la participación popular. Dentro de esta perspectiva, dichos comités fueron un intento de crear nuevas formas organizativas que agruparon a sectores, hasta ahora, alejados de la vida política (mujeres, jóvenes, jubilados, etc.). Por otra parte, rompieron la forma esencialmente jerárquica de agrupación de los movimientos políticos.

Por otro lado, la lucha armada incrementó sus acciones. De esta forma, distintos frentes estuvieron de acuerdo en estimular las críticas al gobierno y al deterioro de la situación.

En esta confrontación de fuerzas, la concentración y centralización del poderse consolidó en las manos del Poder Ejecutivo. El mínimo estado de derecho que se trataba de mantener, se desintegra, mostrando una vez más que la burguesía puede perder la corona, con tal de mantener la bolsa.

El nuevo discurso justificador que se implanta recurre a preservar la “seguridad nacional” frente a los ataques contra el orden.

Se reviven la tradición, la moral y los héroes patrios, todos en una lucha mancomunada frente al terrorismo, el desorden, la violencia y el comunismo.

El Poder Ejecutivo pretende convencer a la población de que actúa inspirado en la defensa del orden democrático, aunque gobierne por decreto y los enfrentamiento con el Poder Legislativo sean cada vez más duros. Hay una creciente necesidad de remarcar la defensa de la estructura formal del poder.

La coerción es el elemento clave de esta coyuntura, en la cual se generaliza el empleo efectivo y permanente de la fuerza. A partir de 1971, las FFAA toman un carácter activo y entran en el proceso como agentes contra la subversión.

La violencia desatada en este periodo tiene varios fines. En primer lugar, se dirige a desarticular la lucha armada, pero no se conforma sólo con reprimir a estos movimientos. Ese objetivo se convierte en un pretexto útil para encubrir la necesidad de desmovilizar a las masas. La situación latinoamericana había mostrado el peligro que podía surgir de estas luchas. Chile constituyó un ejemplo cercano que no debía repetirse.

Por otra parte, el proceso de desagregación y deterioro constitucional impedía manejarse con viejos esquemas partidarios. Por primera vez, la lucha de clases pierde el carácter de negociación compartida.

No hay interés ni posibilidad de negociar, en virtud de la arbitrariedad —como única norma de relación social— y el miedo generalizado por la expectativa de quién sería el próximo en caer, rompiendo así con la estabilidad de la vida cotidiana, al igual que recrudece el autoritarismo en las relaciones sociales, como consecuencia de la inseguridad. Esta situación repercutió duramente en la organización de la izquierda, ya que el brusco cambio de las formas de relación significó readaptar las estrategias, siendo en muchos casos respuestas que aspiraban a retornar al pasado, desconociendo el carácter de total ruptura con las formas anteriores de relación social.

La desmovilización de las organizaciones de masas, permitió la efectividad necesaria para la aplicación de proyectos de estabilización política y económica.

Como los mismos militares lo señalan en el documento que se transcribe más adelante, esta estrategia corresponde a un proceso de agregación, donde el ensayo y error, permiten seleccionar las alternativas.

En este proceso de transición existen, sin duda, algunos objetivos (control de la fuerza de trabajo y desmovilización de las organizaciones de masas por ejemplo), no hay un proyecto coherente y determinado.

Algunos análisis tienden a explicar la estrategia de las FFAA como un comportamiento calculado en función de objetivos fijos y cuyos movimientos responden a esa situación. Pensamos que la misma transitoriedad de la situación —y también la novedad para las fuerzas participantes— determinó la ausencia de una estrategia, de un plan cuidadosamente premeditado. La acción militar se caracterizó por un pragmatismo que respondió a las oportunidades y espacios que se arrebataron a otras fuerzas. Los propios militares han reconocido esta ausencia de estrategia. En el tomo II de *Las fuerzas armadas al pueblo oriental*, bajo el título de “El proceso político”, se lee: “El gobierno cívico-militar procura conducir el proceso político con el fin de establecer un nuevo sistema político democrático, sano, fuerte, que encuadre y proteja el tradicional estilo de vida nacional. No basta *remendar el antiguo sistema tradicional, sino que es menester construir uno enteramente nuevo*, que elimine desde su base las causas estructurales que provocaron el colapso de aquél. No puede volverse al sistema de partidos luchando por el poder y anteponiendo sus intereses a los intereses superiores de la Nación. No puede regresarse a las maquinarias electorales ni a la prostitución de la administración pública a través de los empleos políticos. No debemos permitir nuevamente la fragmentación del poder. No puede volverse al absoluto y absurdo liberalismo que tolera la infiltración marxista para que destruya al Estado desde adentro. Por consecuencia, debe crearse un nuevo estado democrático.” “Que conjure todos los riesgos. Como todo sistema que se elabora teóricamente y que se desea implantar de golpe, corre el inmenso riesgo de estar totalmente equivocado y fracasar en la práctica. Es preferible, pues, llegar a la consolidación del nuevo sistema democrático, que se vaya estructurando en la marcha y luego, a base de las experiencias que se recojan y de los aportes que los buenos orientales le presten, irse afirmando poco a poco los instrumentos que la práctica autorice a recoger como buenos.”

Del análisis del texto precedente surgen claramente algunas características. Vemos que no hay un comportamiento irracional, como a veces la izquierda esquemáticamente tiende a remarcar. El desconocimiento de su racionalidad no debe conducir al intento de reducir su función a un modelo a priori, con la única finalidad de reducir la ansiedad frente a una situación en la cual no manejamos el contexto.

Del texto surge la existencia de un doble comportamiento: por un lado defensivo (justificación de la intervención en el proceso político) y, por el otro ofensivo (determinación de las posibilidades del proceso a largo plazo, tendiente a consolidar en el mismo, la posición de las FFAA y reestructurar el proceso institucional). Cuando los militares sostienen que no basta con remendar el antiguo sistema tradicional, sino que es necesario construir uno enteramente nuevo, se aprecia claramente el interés de su estrategia. Un elemento constante que reproduce la regularidad de su comportamiento es la exclusión, la selección autoritaria de quienes pueden participar y en qué condiciones. Pero no se trata, por cierto, del único elemento: cuando se señala la necesidad de una recomposición del sistema mismo, queda planteada la exigencia de modificar las instancias de la propia administración estatal, de los espacios todavía no alterados. Por ello, no es posible separar el análisis de las FFAA en una visión aislada del contexto de donde extraen su finalidad. La racionalidad de su comportamiento es la exclusión social, que tiene como base asegurar las necesidades del desarrollo del capital.

La necesidad de disciplinar a la fuerza de trabajo llevó a desmovilizarla para impedir el planteamiento de reivindicaciones que atacaran al capital. Aquí se interrelacionan

dos tipos de explotación: no sólo decae el salario, sino que también se acentúan los controles sobre el trabajador mismo (la jornada se prolonga y se hace necesario acumular empleos para alcanzar un salario).

Las condiciones de trabajo se deterioran, tanto en lo que respecta a la higiene y la seguridad social, como en relación con las exigencias mismas de los trabajadores, que rebajan sus aspiraciones frente al terror de la pérdida del salario. “Como consecuencia de la política económica, se buscó asegurar la formación del capital necesario para impulsar al país hacia el crecimiento económico autosostenido. Para lograrlo se optó, durante un periodo de extensión incierta, por reducir la participación de los sueldos y los salarios en el ingreso global. Se aceptó que, durante ese lapso, la distribución del ingreso se volviese más desigualitaria, confiando que —según lo programado— esa situación se revertiese, posteriormente, cuando los esfuerzos gubernamentales pudiesen orientarse a la ampliación del mercado interno. En ese momento, a la inversa de lo ocurrido hasta entonces, perderían participación las empresas y el Estado en beneficio de los asalariados.”¹

“[. . .] las causas explicativas del crecimiento del ingreso, de su concentración en los sectores vinculados al capital privado y al Estado, y de la caída del salario real, son múltiples. Todas ellas han actuado dentro del marco diseñado por las propias autoridades, con la finalidad de remover al país de su estancamiento productivo y lanzarlo a una etapa de crecimiento sostenido. Sin embargo, entre las que más coadyuvaron al desmejoramiento de las retribuciones salariales, merece destacarse: el elevado desempleo que caracterizó al país. A pesar de la importante migración habida desde 1968 hasta 1974, y sin contar a los subocupados, en 1976, había un desempleo de 13 personas de cada 100 en condiciones de trabajar. Esta abundancia de brazos ofertados, en un mercado de insuficiente demanda y escaso dinamismo productivo, fortaleció la posición de los empleadores y facilitó el lento ascenso de los salarios nominales”.²

Al control de la fuerza de trabajo y su progresiva desvalorización se agrega la liberalidad fiscal, esto es, una forma más de asegurar las garantías al capital.

“Buscando atraer capitales a la producción se utilizó el estímulo de las desgravaciones impositivas. En tal contexto se derogaron los impuestos a la renta, a los dividendos, a las herencias, a las exportaciones y se redujeron las cargas sociales empresariales, siendo todas ellas sustituidas con tributos que recayeron mayoritariamente en el consumo. El consumo fue gravado, también, con los tributos especialmente votados para coadyuvar en la eliminación del déficit fiscal consuetudinario que llegó a ser, en determinado momento, el 26% de las erogaciones públicas.”³

D. REESTRUCTURACION DEL NUEVO MODELO DE DOMINACION

Es difícil ubicar cronológicamente, en un análisis de este tipo, la etapa de perspectivas para la reestructuración político-institucional; sin embargo, creemos que existen varios

¹ Faroppa, Luis: “Progresiva concentración de la riqueza”, en *El Día*, 14 de junio de 1980.

² *Idem.*

³ *Idem.*

elementos para hacerlo. Uno de ellos es el balance realizado por las FFAA en febrero de 1976, donde se manifiesta: “A tres años de la intervención de las Fuerzas Armadas en la conducción del país —comienza el comunicado militar— ha sido dable observar que el orden reemplazó el caos [. . .] Quedó como una pesadilla el recuerdo de los ómnibus incendiados, los estudiantes desgremializados, los incendios, las bombas, los secuestros, el sabotaje permanente. Hoy se realizan las obras públicas en las fechas señaladas. El país marcha por la senda del desarrollo, se multiplicó el esfuerzo ciudadano y, pese a los adversos factores en el comercio exterior, como las subas desproporcionadas de los carburantes, el país produce, trabaja y se ha reconquistado el patriotismo y la tranquilidad pública.” El comunicado finaliza afirmando que “para los escépticos, los encandilados por cierta propaganda antinacional, los impacientes, es oportuno señalar que tres años es poco tiempo para levantar un país como el Uruguay lo ha logrado [. . .] obra del gobierno, las Fuerzas Conjuntas y el propio pueblo”. En dicho balance destaca un hecho significativo. Al historiar la situación del país, se señala por primera vez la participación de las FFAA de forma directa en el gobierno. Hasta ese momento las FFAA eran bastante cuidadosas para aceptar esa realidad y recurrir a una serie de eufemismos para mantener su participación como fuerza activa, con legitimación constitucional.

Otro elemento importante para ubicar el comienzo de la institucionalización del nuevo orden lo constituyen las discusiones y polémicas, algunas publicadas en la prensa, sobre las perspectivas político-institucionales del país.

La discusión sobre la continuidad del proceso y las vías de institucionalización se realizó entre un número reducido de actores —los principales, entre los civiles, fueron Bordaberry (a través del memorándum que precipitó finalmente su salida del gobierno) y Vegh Villegas, (con su respuesta a ese documento)—. La discusión sobre la reestructuración del poder y sus límites quedó iniciada, pues, en un clima conflictivo y restringido. Si bien ya a esa altura se vislumbraron las opciones, la misma polémica demuestra lo incierto de la definición. El factor de unificación se expresa en los criterios de exclusión, ya que se habla de los partidos tradicionales, su finalidad y posibilidades, pero la discusión se realiza fuera de la participación directa de los mismos.

Desde diciembre de 1975 a junio de 1976 existe un periodo de intensas deliberaciones y tensiones que culmina con el alejamiento de Bordaberry y su reemplazo por Demichelli.

Bordaberry consideraba que “una revolución como la nuestra no tiene plazos sino metas”, y que por lo tanto, era contrario a cualquier clase de elecciones y partidario de la prórroga de su mandato; al mismo tiempo, consideraba claramente que los partidos políticos habían perdido su vigencia, y debían ser sustituidos por “corrientes de opinión”. Respecto a las FFAA, sostenía que el papel desarrollado en la condición política las desgastaba frente a la opinión pública, lo cual creaba dificultades para la realización de sus fines primarios. Llegaba a afirmar, en ese sentido, que las FFAA debían volver a los cuarteles y desempeñar sus funciones básicas, es decir las relativas a la defensa del orden interno y de cualquier ataque exterior. En cambio Vegh Villegas se oponía a la prórroga del mandato presidencial y postulaba la realización de una parodia de elecciones. Sostenía que era necesario atravesar tres etapas, la primera de las cuales ya debía

finalizar: a) terrista, con supresión de libertades, represión de opositores (1973-1976); b) baldomirista, con elecciones parciales (por ejemplo juntas de Vecinos a nivel local o departamental) y c) amezaguista, con elecciones generales y retorno al poder de los partidos políticos (a partir de 1984).

A diferencia de Bordaberry, Vegh planteó la necesidad y vigencia de los partidos políticos. Coincidió, en cambio, en que las FFAA debían volver a los cuarteles, postulando además el cese del “estado de guerra interno”, lo que permitiría una sensible reducción de los gastos y sueldos militares, con el consiguiente alivio para la política económica.

Los militares no se inclinaron por las soluciones de Vegh ni por las de Bordaberry, en la medida en que descartaron tanto la celebración de elecciones como la prórroga del mandato presidencial. Optaron, en cambio, por dictar una serie de “actos institucionales” reminiscencia de la dictadura brasileña, con el objeto de reglamentar el nuevo orden y lograr la destrucción efectiva de la administración estatal anterior, o sea los espacios del antiguo sistema que todavía perduraban.

Los mismos militares lo dijeron: “Cuando todo el proceso institucional haya culminado a través de sucesivos actos y sus resultados se afiancen, se habrán alcanzado *casi insensiblemente los resultados deseados*, sin las discusiones, los enfrentamientos y las controversias dialécticas, que sólo sirven para demorar y aún detener el proceso. *En ese momento recién, y no antes, se estará en condiciones de estructurar y someter a ratificación popular el texto de la Constitución.* Constitución que no supone, como hasta ahora ha ocurrido, una mera reforma o adaptación de antiguos textos, sino la sanción de una nueva fórmula política en la que cristalice el Estado que la Nación necesita para su adecuada defensa y supervivencia.”

En los 8 actos institucionales aprobados entre 1976 y 1977, se planteó precisamente lo indicado: alcanzar casi insensiblemente los objetivos deseados, entre los cuales figura, en primer lugar, la desestructuración del Estado-benefactor, base de la relación del modelo batllista. La ejemplificación de esa desintegración, la vemos en el acto institucional No. 7, que termina con la amovilidad de los funcionarios de la administración pública, que había sido característica de la estabilidad de un periodo y de una relación laboral basada en las garantías del Estado-providencia.

El considerando V de dicho acto institucional es realmente significativo. Allí se señala “que el personal de la Administración Central ha logrado una estabilidad que lo hace invulnerable en un régimen de inmovilidad. Esta estabilidad obtenida a través de luchas que se iniciaron en el siglo pasado, representaba sin duda una conquista del funcionariado público sindicalizado, conseguida casi siempre por la presión política que representaba su gravitación electoral. Pero como todo movimiento en materia social, ese proceso encontró primero su nivel y se halla hoy en plano descendente por la apreciación de nuevos elementos de juicio. La excesiva garantía del funcionario es un factor perturbador en la gestión del Estado porque al asegurarle casi la impunidad deja en sus manos prácticamente el correcto y regular cumplimiento de sus deberes. De ahí la reacción, la tendencia que se hace cada día más acentuada hacia un cambio de régimen, en el que, sin negar la estabilidad en sí misma o por sí misma, se asegure la eficiencia de la función pública, al permitirle al Estado, separarse regular, normalmente, de aquellos elementos que no satisfacen sus correctas exigencias”.

Pensamos que en dicho considerando, además de ser explícito, se resume claramente la nueva racionalidad. Hay una crítica implícita al Estado-benefactor, específicamente a la extensión de la función pública, que permitió la reproducción de una amplia base social de sustentación al modelo batllista.

La estabilidad, que fue un eje de continuidad en el sistema de dominación anterior y que rigió con su influencia todas las instancias de la vida social, y fundamentalmente la relación laboral en la administración pública, es ahora dejada de lado por haber perdido funcionalidad para el sistema actual. El "reajuste" del aparato estatal que reordena las contradicciones sociales, corresponde a un rompimiento del ritmo de la lucha de clases, es la respuesta de la burguesía que asegura su normalidad frente a las crisis.

Esto conduce al planteamiento de la comprensión de las nuevas técnicas de control estatal, basada en la exigencia de rentabilidad y la reestructuración de la relación capital-trabajo, donde la eficiencia capitalista tiene nuevos planteamientos; esta misma carece de interés por negociar o contemplar los compromisos sociales, y tampoco está sujeta a las reivindicaciones de una base social, cuyo respaldo ya no tiene por qué contemplar. Por lo tanto, puede imponer sus condiciones de contratación, ya que en el trabajo, como en el resto de la sociedad, no existen situaciones inamovibles que se respetan por textos constitucionales; sólo importa lo que es funcional al momento y a los intereses del poder.

La disponibilidad del funcionario público, crea también una situación de homogeneidad en el proceso de debilitamiento del movimiento obrero. En este sentido, constituye una medida que rompe con la difusa mistificación del personal público como asalariados fuera de la explotación. Uno de los elementos que el Estado-benefactor privilegió fue el funcionario público como sector separado y aislado de la lucha de clases, y que a su vez, sirvió para oscurecer y retardar las luchas sociales dentro de la administración. Con este acto institucional se rompen las líneas de demarcación dentro del movimiento obrero: no hay garantías absolutas ni especiales, sino que todo es parcial y toda la fuerza de trabajo queda sujeta a la arbitrariedad y a la transitoriedad.

El acto institucional No. 8 es también revelador de la ruptura con el modelo de Estado anterior, ya que nos manifiesta la eliminación del Poder Judicial, y fundamentalmente el ataque a la tesis de la separación de poderes, fundamento teórico e ideológico del sistema democrático anterior. En la nueva institucionalización se considera que existió una sobrestimación del concepto de poder referido a la justicia, y una subestimación del mismo referido al Poder Ejecutivo. En este sentido se adelanta la idea de plasmar la autoridad y el control del Poder Ejecutivo, como única instancia de decisión.

En este mismo proceso de centralización del poder, se procederá, luego, a la reforma de la educación, la reglamentación de la actividad sindical, en fin, al ajuste de los eslabones de un proyecto de dominación social, cuya expresión institucional actual son las pautas elaboradas por la Comisión de Asuntos Políticos de las FFAA (COMASPO).

Nuestro interés al plantear estas reflexiones sobre los cambios en el modelo de las relaciones sociales, radica en plantear algunos elementos de cambio y, fundamentalmente, las consecuencias que se manifiestan en la organización y en los objetivos de la inevitable recomposición de la lucha de clases.

Creemos que es importante ahondar en este proceso, —sobre todo, conocer y determinar en qué condiciones se realiza la experiencia diaria de dominación en Uruguay— y en los mecanismos quizá todavía informales y desarticulados, por los cuales se expresa la resistencia específica a la dominación.

Es necesario pensar el nuevo significado de la resistencia, ya que ha cambiado su naturaleza y conceptualización. Por lo tanto, hay que descubrir nuevas formas de lucha y, también, nuevos frentes, que hasta ahora no fueron considerados y que pueden constituir una instancia para desarticular la dominación.

Por lo tanto, resulta imprescindible revalorar el análisis de las nuevas formas que asume la vida cotidiana: recoger, por ejemplo, la experiencia inmediata de la dominación en el trabajo (profundizar los cambios en el proceso de trabajo, la pérdida del tiempo libre); en materia de educación, analizar los nuevos contenidos (qué profesionales forman, qué exigencias específicas determina el capital a la educación); en cuanto a la familia, hay que proceder al estudio de las modificaciones que ha sufrido (ruptura, profundizar el papel de la mujer o su no papel, la juventud, sus posibilidades). Debemos saber más sobre los nuevos elementos de la situación actual y, fundamentalmente, no descartar ninguno. Lo que debemos hacer, entonces, es descubrir nuestro poder, pero para contrarrestar la potencia irreal que suele atribuirse al sistema, debemos acostumbrarnos a ser sensibles ante expresiones nuevas que sintetizan, a su vez, un rechazo al centralismo y al autoritarismo.

Más que recordar nostálgicamente nuestro pasado seudodemocrático y buscar su remiendo en infatigables búsquedas de espacios políticos en los cuales estamos excluidos de antemano, debemos preocuparnos por buscar nuevos espacios hasta ahora no desarrollados; esto constituye un desafío viable para consolidar una oposición, y, en cierta forma, para atrevernos a romper con nuestra concepción opresiva, que nos fija con limitadas respuestas correctas y nos inmoviliza dando una sola forma de obtenerla.

Este acercamiento hacia el análisis de la experiencia de la dominación cotidiana con una perspectiva de clase, nos permitirá descubrir formas que hoy no están visibles cuando se analiza la lucha de clase con una visión meramente institucional. Es quizá el tiempo de descubrir problemas cualitativamente diferentes, pero cuya reivindicación ataca profundamente las bases de la dominación actual.

ELEMENTOS PARA UN ESTUDIO SOBRE EL DESARROLLO DEL MOVIMIENTO OBRERO

Jorge Luis Lanzaro

PRIMERA PARTE: OBSERVACIONES SOBRE LAS MODALIDADES DE REPRODUCCION DE LA FUERZA DE TRABAJO

I. La coyuntura de 1930: crisis y reestructuración capitalista

La coyuntura de 1930 constituye un hito importante en la historia uruguaya, porque se resuelve en un proceso de transformación de las relaciones sociales, que promueve la continuidad, renovada, del desarrollo del capitalismo.

No disponemos todavía de una explicación de todos los aspectos del proceso por el cual transitó el país en esos años. Los estudios realizados, que mucho aportaron, han atendido más a las condicionantes externas que a las determinaciones internas, a las vicisitudes del mercado más que a las alternativas de la producción, a los bienes producidos y a su lugar de colocación más que a la manera cómo se producen y a las formas de explotación y reproducción de la fuerza de trabajo.

A cuenta de investigaciones que traten más ampliamente del estudio de estas cuestiones, y para los fines de este trabajo, cabe hacer al respecto algunas observaciones.

1. Los efectos de la crisis mundial tienen una influencia decisiva en la remodelación capitalista que se opera a partir de los años 1930. Pero las determinaciones de ese proceso deben buscarse en la historia de la lucha de clases que existe en el país.

El trámite ha de ser considerado como una reestructuración del capital, cumplida a través de un proceso de concentración y centralización (desvalorización de ciertas unidades del capital), así como una transformación de las modalidades de explotación y reproducción de la fuerza de trabajo (desvalorización de la fuerza de trabajo). Sin perjuicio de otras perspectivas de análisis, este último aspecto resulta fundamental para alcanzar una comprensión cabal de la evolución histórica.

2. Las formas de la reproducción de la fuerza de trabajo en Uruguay están condicionadas por una circunstancia fundamental. El ámbito de constitución de la formación

social estuvo marcado en su origen por un “vacío” determinante: vacío demográfico, vacío de formas de producción estables que pudieran ser “articuladas” a la producción capitalista. No existen modos o formas “precapitalistas” que operen como fuente de suministro de fuerza de trabajo, como las que se encuentran en otras regiones de América Latina y han moldeado en ellas la forma concreta de desarrollo del capitalismo.

El “éxodo rural” originario, resultante del proceso de apropiación de la tierra, sirve en parte para constituir el mercado interior capitalista. Pero el vacío de población se colmó con la incorporación de contingentes migratorios, de origen europeo, en una corriente que registra sus marcas más importantes en el periodo anterior a 1930, cuyos aportes más significativos cesan por esos años y que se clausura en la década de los cincuenta.

La mayor parte de las corrientes migratorias se produce cuando ya está avanzado el proceso de apropiación de la tierra, “premisa histórica” y “condición constante” del modo de producción capitalista (Marx). Por ello, y porque las modalidades de explotación agropecuaria no requieren la incorporación de productores, los inmigrantes se instalan en las áreas urbanas y principalmente en Montevideo y su “cinturón” agrícola.

Las modalidades de producción agropecuaria mantienen una densidad de población muy baja en la campaña. La incorporación de contingentes migratorios, que en algunos momentos redundan en tasas de crecimiento demográfico considerables, no va, sin embargo, acompañada de altas tasas de natalidad. Desde el novecientos, la estructura sexual-familiar urbana comienza a ajustarse a un modelo demográfico “moderno”.

3. Esas condiciones contribuyen a diseñar las modalidades de reproducción de la fuerza de trabajo en el periodo anterior a 1930. El capital —que en su forma mercantil privada no realiza nunca íntegramente la reproducción de la fuerza de trabajo—¹ asumió la sustentación inmediata de los trabajadores a través del salario, asegurando la reproducción en proporción al tiempo durante el cual la fuerza de trabajo se aplicaba directamente a la producción.

La incorporación tanto de menores como de mujeres a la producción, y el retiro tardío —medidas propias del régimen de explotación absoluta—, vienen, además, a ensanchar el espacio de la reproducción mercantil (salarial), reduciendo el tiempo en que el mantenimiento de la fuerza de trabajo representa una carga no directamente productiva.

¹ Como señala Meillassoux, se pueden identificar tres componentes de la reproducción de la fuerza de trabajo: sustento del trabajador durante el periodo de empleo, mantenimiento en los periodos de no empleo, reemplazo generacional (*Femmes, greniers & capitaux*, Maspero, París 1975). A ello habría que agregar la formación-calificación ideológico-productiva de los sujetos productores. El salario directo no paga sino la fuerza de trabajo “usada” directamente por el capital, durante el tiempo de trabajo. Los demás elementos de la reproducción se integran por vías diversas: formas de producción no capitalistas (modos de producción “pre-capitalistas”, economías de subsistencia, comunidad doméstica), sumisión de contingentes de fuerza de trabajo no producidos en el ámbito nacional (movilidad internacional del capital y de la fuerza de trabajo: imperialismo, migración), trabajo familiar y trabajo femenino no remunerado, formas públicas “socializadas” (beneficencia, asistencia, seguridad social y salarios indirectos).

La inmigración constituía un yacimiento de fuerza de trabajo “disponible”, ya formada, que no había necesidad de producir por medios propios (la mayor parte de los inmigrantes eran hombres, menores de 40 años). Y la reproducción se integraba complementariamente, a través de algunos servicios de estado, por la beneficencia que en esos años será sustituida por la asistencia pública, por medio de la estructura familiar (trabajo femenino no remunerado) y gracias al mantenimiento de formas de vida rural-urbanas (“rurbanas” como dicen los sociólogos), que permiten a las familias trabajadoras completar su sustento con el cultivo de pequeñas parcelas ubicadas en los cordones ciudadanos.

4. Este modelo de reproducción de fuerza de trabajo entra en crisis en la coyuntura de 1930. En primer lugar, porque la clase obrera venía librando un combate intenso contra las cargas de la explotación absoluta, en movilizaciones que se desarrollan en las primeras décadas del siglo y se agudizan por los años veinte. Esa acción converge con los empujes de la dirección política batllista y los intereses de algunas fracciones del capital, para imponer restricciones al régimen de explotación. La limitación de la jornada de trabajo, conquistada en varios sectores por los obreros y establecida con carácter general en 1915, es un eslabón clave en este proceso.²

Pero además, al filo de los años treinta el movimiento migratorio declina. Y el capital se encuentra sin uno de los recursos fundamentales, al cual cubría la reposición de la fuerza de trabajo, engrosaba el “ejército de reserva” y permitía sabotear las acciones emprendidas contra la explotación absoluta. En el contexto de la lucha desarrollada por la clase obrera (por esa misma clase obrera formada con inmigrantes), esta circunstancia resulta decisiva.

Había que enfrentar los problemas de alimentación del mercado de trabajo, la reproducción integral de los obreros como clase, el encarecimiento de la fuerza de trabajo que escaseaba y las restricciones que tales problemas acarrearán al régimen de explotación; había que velar por la procreación, la formación y la salud de un contingente que se hacía cada vez más reducido y más caro.

La respuesta a esa crisis se dirige, en primer término, a redoblar la represión y a mantener los salarios a niveles reducidos —esa fue una tarea primordial de la dictadura de 1933—, y en segundo término en una empresa de mayor aliento, a impulsar una reestructuración de las modalidades de reproducción de la fuerza de trabajo.

² La limitación del tiempo de trabajo (8 horas diarias, 48 semanales, con descanso obligatorio, leyes de 1915 y 1920) integra un “paquete” mayor de legislación laboral: trabajo nocturno, mujeres, accidentes de trabajo, salarios, reconocimiento del derecho de huelga por ordenanza administrativa, jubilaciones y pensiones, organización de la Oficina de Trabajo, etcétera). Esas medidas se agregan a las demás, las cuales componen la disciplina social de los sujetos: organización de la familia y de la sexualidad (divorcio, reglamentación de la prostitución, protección a la infancia), educación, asistencia pública, régimen carcelario y de policía, vivienda, etcétera. Ese conjunto de normas, que hicieron la fama del primer batllismo, componen la gestión pública de la reproducción de la fuerza y modifican el régimen de explotación, abriendo el camino de las transformaciones que se operaran a partir de los años treinta.

II. Esbozo de las formas de reproducción de la fuerza de trabajo en la etapa posterior a 1930

La reestructuración capitalista que sigue a la crisis de 1930 trae consigo un cambio en las formas —privadas y públicas— de reproducción del capital: recomposición de las relaciones de producción, redefinición de las relaciones entre las clases (modificación de las clases mismas en su relación), transformación de la forma de estado (gestión estatal de la producción capitalista, estructura político-ideológica).

El proceso no se limita a la “ocupación” de un mercado preexistente o a la simple extensión de ese espacio, como suponen las interpretaciones usuales, sino que se resuelve en la constitución de un mercado de características renovadas, precisamente, a través de la transformación de las modalidades de explotación y reproducción de los sujetos productores.³

1. Reestructuración de los procesos de producción

Ese objetivo se alcanza, en primer término, mediante la transformación de la composición del capital y de los procesos de producción, los cuales introducen cambios en la división del trabajo y determinan la desvalorización de la fuerza de trabajo. Los factores que componen el proceso de industrialización que se cumple en el periodo, se verán en este sentido, como la forma por la cual el capital modifica la producción de elementos para la reproducción (privada, mercantil) de la fuerza de trabajo, a fin de abaratar su costo.

Sobre esta materia, la penuria de información es grande. Poco sabemos de la incidencia del “taylorismo” y de los “horrores de la standarización” que levantaban por esos años la protesta de Grauert contra los dictados de la lógica del capital. Sin embargo, tanto la posibilidad de que se estudie la producción de nuevos bienes, como los pocos datos disponibles sobre la “innovación tecnológica”, constituyen buenos indicadores en ese sentido.

Con posterioridad a 1930, y en particular entre 1940 y 1955, la industria incorporó una considerable cantidad de maquinaria y modificó el régimen de “insumos” productivos, transformando la composición orgánica del capital. Así lo demuestran las informaciones sobre producción y consumo de energéticos, las tablas de importación de combustible y de bienes de producción y los indicadores de la inversión de capital. A los que hay que añadir los elementos de política económica dirigidos a propiciar la reconversión industrial (política fiscal y crediticia, manipulación de los tipos de cambio, facilidades para la importación con destino industrial, subsidios, etcétera).⁴

³ La formación y el desarrollo del “mercado interior” remite a la constitución y al desarrollo del mercado capitalista de la fuerza de trabajo (Lenin, *El desarrollo del capitalismo en Rusia*). Si por esa vía se crea un espacio de colocación de mercancías, ésto es el resultado del desarrollo de las relaciones de producción capitalista. Como enseña Marx, “la producción no produce solamente un objeto de consumo sino también un modo de consumo y ésto, no sólo de una manera objetiva, sino también de una manera subjetiva [...] La producción no produce solamente un objeto para el sujeto, sino también un sujeto para el objeto” (*Introducción a la crítica de la economía política*, 1857).

⁴ Sobre estos aspectos, véase: Luis Faroppa, *El desarrollo económico del Uruguay*, Montevideo 1965; Instituto de Economía, *El proceso económico del Uruguay*, Montevideo 1969; Julio Millot, Carlos Silva y Lindor Silva, *El desarrollo industrial del Uruguay*, Montevideo 1973.

En el mismo sentido operan las estadísticas que señalan la concentración de establecimientos por rama, y sobre todo, la tendencia a la concentración de trabajadores por unidad de producción, que acompaña el crecimiento de la ocupación.

2. Proceso de mercantilización, salarios mínimos

Este proceso determina la expansión del mercado capitalista de la fuerza de trabajo, la extensión y profundización de las relaciones mercantiles capitalistas. Se incorporan a la “economía de mercado” nuevos contingentes de fuerza de trabajo (individuos productores que se integran como consumidores o acrecientan su calidad de tales) y nuevos sectores de producción de fuerza de trabajo (apropiación capitalista de la producción de bienes, que son producidos y consumidos en forma mercantil). Consiguientemente se reduce el espacio de reproducción no mercantil de la fuerza de trabajo (por ejemplo, la participación en el trabajo de la comunidad familiar y de la mujer).

El establecimiento de salarios mínimos es un factor clave en este proceso, ya que promueve la generalización de la forma-salario como modalidad privilegiada de la reproducción mercantil capitalista. La intervención sistemática del estado, la acción gremial, las diversas formas de disciplina del salario directo, tienen aquí efectos constitutivos: el establecimiento de los salarios no representa la consagración de una forma y de un precio ya dados, sino precisamente, la indicación de elementos que tienen que hacerse efectivos en la práctica, sobre todo a través de la lucha de los trabajadores.

3. La gestión pública de la fuerza de trabajo.

La modificación de la forma de reproducción mercantil privada se enlaza con un cambio en las modalidades de gestión pública de la fuerza de trabajo, que implica la expansión de los salarios indirectos, de los servicios de seguridad social y de los servicios públicos en general.

El estado toma su parte: algunos de los elementos de la reproducción de la fuerza de trabajo (reposición y formación de la especie productora, mantenimiento en periodos de no empleo), que no eran asegurados por el capital a través del salario directo y que hasta entonces se integraban por otros medios —y sobre todo gracias a la inmigración—, son asumidos por la gestión pública socializada en la que el estado tiene una intervención decisiva.

No es por azar que las primeras prestaciones importantes de seguridad social que se establecen en el periodo sean las asignaciones familiares. Clausuradas las corrientes migratorias más significativas, en un país con tasas muy bajas de natalidad y sin yacimientos “precapitalistas” de fuerza de trabajo, había que asegurar por otros medios la renovación del contingente de “mano de obra”. Simbólicamente, las asignaciones familiares se instituyen por la misma ley de 1943 que organiza los consejos de salarios; lo que muestra la atadura entre las formas directas e indirectas que componen el salario, y constituye un signo de modalidad de reproducción de la fuerza de trabajo que habría de prosperar en esa etapa.

Más allá de las prestaciones que integran el salario indirecto, la participación del estado en la reproducción de la fuerza de trabajo se cumple igualmente a través de los servicios públicos, y de todas las demás funciones que componen la disciplina pública de los sujetos que en el periodo en cuestión, se renuevan y registran una expansión importante (penalidad, organización de la familia, educación, salud, asistencia, vivienda, urbanización, alimentación, transporte, etcétera).

4. Constitucionalización del trabajo y legislación laboral

La transformación del régimen de explotación de la fuerza de trabajo pasa por el diseño de un nuevo estatuto de la relación de trabajo. Entre los años treinta y los sesenta se sanciona un vasto conjunto de disposiciones legales y reglamentarias, que se enlazan con las normas dictadas en el periodo anterior y las modifican, a la vez que convierten la relación laboral en un estatuto regulado por el estado.⁵

La adopción de esas disposiciones se hace al amparo de las normas de la Carta de 1934 (elaborada por la dictadura), la cual instituyó un capítulo sobre “derechos sociales” y estableció la “constitucionalización del trabajo” (derecho al trabajo, derecho a la seguridad social, principios de ordenamiento estatal de la relación de trabajo), mediante un trámite que implica el reconocimiento de ciertos derechos y la indicación de las líneas directrices de la reorganización de las relaciones sociales en curso.

Esas normas se integran con otras, adoptadas mediante los convenios colectivos y las decisiones de los consejos de salarios, que regulan en forma particular las relaciones de trabajo, conformando el estatuto convencional de la organización de los procesos de producción (definición de categorías, descripción de tareas, acuerdos de productividad, disciplina de taller, etcétera).

Cabe señalar, aunque pueda resultar obvio, que el derecho del trabajo no es el simple “reflejo” de las relaciones ya conformadas a nivel de la producción. Las normas jurídicas tienen un efecto constitutivo, imponen un ordenamiento inédito, un programa que es preciso realizar. Las disposiciones que se dictan en este periodo establecen una forma normativa que tiende a imponer una nueva organización de las relaciones productivas, y una nueva institucionalización del mercado.

5. La reproducción de la fuerza de trabajo en el medio rural

Aunque las normas de derecho del trabajo y de seguridad social se han extendido a los trabajadores rurales, sus disposiciones han quedado, en gran parte en el papel. La sustentación de los trabajadores asumida inmediatamente por el capital se integra con salarios bajos, usualmente inferiores al mínimo acordado, y con porciones en especie de bajo costo (vivienda deficiente, dieta producida en las propias unidades agropecuarias,

⁵ Normas en materia de horarios, descansos y vacaciones, menores y mujeres, actividades insalubres y trabajo a domicilio, estatuto del trabajador rural y de los funcionarios públicos, seguridad y salubridad en las fábricas, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y enfermedades en general, maternidad, desocupación. Reconocimiento del derecho de huelga y de los sindicatos. Régimen de salarios mínimos y prestaciones complementarias. Regulación del despido y sistema de jubilaciones.

con pocos ingredientes adquiridos en el mercado). La carne, especialmente la de ganado ovino con el ciclo de producción de lana vencido, es la base de la alimentación rural.

La parte de la reproducción de la fuerza de trabajo asegurada directamente por el capital queda, sin embargo, limitada por otras condiciones. La producción agropecuaria emplea poca fuerza de trabajo la cual es ocupada por periodos cortos, tanto en lo que respecta al ciclo vital de los trabajadores (el grueso de los peones rurales tenía, a comienzos de la década de los sesenta, entre 15 y 35 años), como a los ciclos productivos estacionales (trabajo en la zafra, variaciones en la ocupación). Los trabajadores viven generalmente sin familia en los establecimientos —salvo en algunos casos (capataces, puesteros, caseros), la soltería es requisito de la contratación— y la población registra una ausencia marcada de mujeres.

La producción capitalista se articula aquí con unidades de economía de subsistencia —minifundios y rancherías— que presentan características diferentes, pero que se fundan, en todo caso, en una combinación de trabajo familiar-doméstico con trabajos asalariados (ocasionales, de zafra o permanentes) y funcionan como centros de reposición generacional y mantenimiento complementario de la fuerza de trabajo empleada en los establecimientos agropecuarios. De este modo, el capital se beneficia de una renta en trabajo (producción y reproducción de la fuerza de trabajo no remunerada por el capital).

Las modalidades de reproducción de la fuerza de trabajo (renta en trabajo) se entrelazan con las demás condiciones de la producción agropecuaria (renta de la tierra), para definir las características del desarrollo del capitalismo en el campo.⁶

6. Segmentación y articulación del mercado de trabajo

Los elementos descritos diseñan el modelo de reproducción de la fuerza de trabajo en el periodo posterior a 1930. Este se caracteriza por la segmentación del mercado en dos unidades diferentes —urbana y rural— y por la articulación de ambos sectores, en una ecuación que configura una de las bases de la modalidad general de desarrollo del capitalismo en la etapa.

Existe un sector de trabajadores “integrados” que gozan de una cierta seguridad y reciben salarios directos e indirectos, y cuya fuerza de trabajo es tendencialmente pagada al precio de producción mediante mecanismos combinados (reproducción privada y reproducción pública). Y un sector de trabajadores que sólo reciben del capital los medios de su reconstitución inmediata, cuya reproducción integral se logra por el recurso al trabajo doméstico-familiar.

La segmentación no excluye, sino implica la articulación entre ambas unidades: no hay en esto ningún “dualismo”, ni decalage entre sectores “modernos” y “atrasados”, sino una sobreposición estructural.

⁶ Estos factores contribuyen a explicar la tan manida falta de impulsos “innovadores” de la clase capitalista rural y el “estancamiento” de la producción agropecuaria. El capital, por su propia legalidad, no se desvela por la producción, ni por el “desarrollo”, sino por la ganancia (ordinaria-extraordinaria, plusvalía-renta).

El capital agropecuario se recuesta en las economías de subsistencia y realiza la reproducción de su fuerza de trabajo a bajos costos. La producción agropecuaria, efectuada en las condiciones reseñadas, provee de una dieta de costos igualmente bajos para la población urbana, en la que la carne ocupa un lugar central. Ello incide en el nivel de salarios y permite destinar una mayor porción de éstos al consumo de otros bienes, especialmente de los bienes manufacturados.

Y esa forma de desarrollo concita una amplia solidaridad de las fuerzas comprometidas. El capital agropecuario conserva sus muy favorables condiciones de explotación (renta de la tierra, renta en trabajo) y obtiene en el consumo interno un lugar seguro de realización, más allá de los recortes que la intervención del estado le impone. El complejo urbano-industrial se expande a través de un desarrollo del mercado interno en el que resulta determinante la socialización de la reproducción de la fuerza de trabajo, y la organización de la dieta con base en la producción agropecuaria. La clase obrera, en fin, logra un considerable mejoramiento de su nivel (de sus formas) de vida y recorrer las vetas de su desarrollo como clase y como fuerza social.

SEGUNDA PARTE:

EL DESARROLLO "CORPORATIVO" DEL MOVIMIENTO OBRERO (1930 - 1955)

En el contexto reseñado, y hasta mediados de la década de los cincuenta, el movimiento obrero se desarrolló en forma "corporativa". A partir de ese momento (1953-1955) empezó a recorrer el camino de un desarrollo propiamente "político".

La distinción, inspirada en las observaciones de Gramsci, consiste en las diferencias respecto de orientación general que preside la lucha de los trabajadores. En la fase corporativa la clase obrera se desarrolla como clase de la sociedad capitalista, y su lucha se dirige principalmente a la defensa de sus intereses particulares, tanto en lo que se refiere a las reivindicaciones "económicas" (limitación de la extensión y la intensidad del trabajo, salario, condiciones del proceso de producción, disciplina de fábrica, etc.), como a las reivindicaciones políticas (reconocimiento general de sus derechos, legalidad sindical, huelga, libertades públicas). Sí hay lucha "política", sólo que no está dirigida a disputar la dirección del proceso social. Según Marx, el movimiento obrero no desarrolla una acción "general" de relación con todas las clases y fuerzas sociales de signo nacional y de vocación estatal. Su lucha, como diría Lenin, "no es todavía socialdemócrata", es decir, comunista nacional.

1. Organización estatal de la clase obrera

Las formas de "presencia" de la clase obrera en la organización social-estatal se ordenan en base al desdoblamiento entre sujeto privado y sujeto público. En general, los trabajadores integran la organización política del estado, pero lo hacen como "ciudadanos", como miembros de la "sociedad política", individuos de calidad universal, indistinta, integrantes del "pueblo-nación", en una adscripción que no reconoce su condición de productores.

Ese desdoblamiento se perfila desde antes y queda consagrado en el momento en que la clase obrera, en un solo avance, conquista la legalidad sindical y adquiere la ciudadanía, cuando el sufragio universal reemplaza a las formas censitarias de la Constitución de 1830 (1912-1917).

La reclamación partidaria de esos ciudadanos matiza la universalidad de su inscripción estatal. Estos se presentan como “colorados” o “blancos” y es a partir de esa adscripción a las “patrias subjetivas” (Martínez Lamas) que se constituyen en miembros de la “nación” y de un estado que, gracias a la coparticipación, es un estado “de todos”. Pero se trata en todo caso de una determinación política.

Al establecer las bases de la forma de estado que prevaleció hasta el bienio 1967-1968, la Constitución de 1934 consagró el reconocimiento estatal de la clase obrera. La incorporación de un capítulo sobre “derechos sociales”, el establecimiento del derecho al trabajo y a la seguridad social, el reconocimiento formal de los sindicatos y del derecho de huelga, en fin, todos los elementos que componen la “constitucionalización del trabajo” implican la aceptación de una diferenciación en el cuerpo social, fundada en la calidad productiva de los sujetos. Pero esa diferenciación queda recluida a la esfera “privada”, el ámbito del trabajo, y no quiebra el principio de universalidad que preside el ordenamiento político.

El estado uruguayo no es un estado corporativo, en el sentido que lo son los estados fascistas o los estados “populistas”; la organización política no reconoce determinaciones productivas, los sindicatos mantienen su autonomía y la clase obrera no se integra, como tal, al estado. Ello no excluye sin embargo, ciertas formas de “presencia” corporativa de los trabajadores en la organización estatal.

2. Coparticipación política y descentralización

La forma de estado que prevaleció en Uruguay hasta 1968, presentó una organización descentralizada y “abierta”, en la que el continuo centralización-descentralización configuró una “espiral” institucional extensa, la cual registró grados importantes de autonomía y estuvo permeada por la representación de las distintas fuerzas sociales.

2.1 Esa forma está marcada en primer término por la “coparticipación” de los partidos políticos en la dirección del aparato de estado, que ha sido una de las características más relevantes del desarrollo histórico uruguayo y que está ligada a la pervivencia del bipartidismo.

En efecto, si bien puede detectarse en las distintas etapas un “sector de punta”, que lleva la iniciativa y asume la dirección del proceso social, tanto el desarrollo del capitalismo como la evolución del estado se cumplen con base en una ecuación política que supone el compromiso de los dos partidos tradicionales. Un juego de negociaciones y de acuerdos al interior de cada colectividad y de entendimientos “horizontales” entre fracciones de ambos.

Tal modalidad corresponde a (“representa”) el equilibrio relativo entre las clases dominantes, pero es el resultado de una dinámica propia, autónoma, de las fuerzas políticas.

La coparticipación va acompañada de la descentralización: el proceso de consolidación del poder central del estado que se cumple en las últimas décadas del siglo XIX, está ligado a un proceso de descentralización regional, por el que se reconoce a las administraciones departamentales poderes de gestión autónomos, al tiempo que se conviene el reparto de las jefaturas entre las fuerzas en pugna.

Cuando el aparato de estado alcance fuerza suficiente para derrotar el “poder dual” de los caudillos, la coparticipación se instalará a nivel nacional. Desde la reforma de 1917 quedó consagrada por los distintos estatutos constitucionales como una regla de oro del sistema político, que afecta incluso la organización del Poder Ejecutivo (de 1917 a 1941, excepto 1933, y de 1952 a 1967).

El “dominio industrial y comercial” del estado habrá de extenderse, asimismo, pagando como precio un compromiso que reclama la coparticipación y la descentralización. El “pacto del chinchulín” que franquea el camino parlamentario para la creación de la ANCAP es, en este sentido, todo un símbolo.

Las fuerzas políticas cumplen impulsando las medidas necesarias para asegurar el desarrollo del capitalismo, a través de formas moldeadas por las relaciones de poder. Se acuerdan para actuar en conjunto en la gestión de ese desarrollo y se reservan los medios para ejercer su oficio de mediación.

2.2 Esta estructura no se restringe solamente a las formas de participación en el estado de los partidos políticos, comprende también la organización de las relaciones, de distinta índole, de otras fuerzas y categorías sociales.

De manera similar funcionan las empresas, de naturaleza variada (Frigorífico Nacional, Conaprole), o las comisiones especiales que regulan la actividad de ciertos sectores de la producción (bancos, carne, lana, trigo, leche, azúcar, etc.) que operan de acuerdo con la participación de los “interesados” y a la mediación estatal, y ofician como mecanismos de composición entre las unidades económicas o de dominio de las más fuertes sobre las más débiles.

Pautas parecidas moldean la estructura de otros aparatos. El sistema escolar, por ejemplo, es el lugar de constitución del elenco docente como categoría burocrática diferenciada, y su centro de poder particular; es, al mismo tiempo, el escenario de la lucha que se desarrolla en torno de la función educativa y de la formación ideológica de los sujetos. Pero al mismo tiempo constituye una forma de “presencia” de la pequeña-burguesía en el estado, es decir, una de las formas de su organización como fuerza social (el “movimiento universitario” es quizá la mejor muestra). El estatuto de las ramas de la enseñanza —la descentralización y los diversos grados de autonomía, la participación de los docentes y en el caso de la Universidad, de los estudiantes y de los egresados, en la dirección de los institutos— está determinado por la estrategia estatal, que reclama mayor centralización (político-ideológica, “administrativa”) en los grados básicos y tolera ciertos márgenes de autonomía en los ciclos más altos. Pero responde también a las relaciones políticas que se entrelazan en esos aparatos con la posición de las categorías burocráticas y de las demás fuerzas “representadas”.

2.3 Esta estructura estatal corresponde, en cierta medida, a la descentralización del capital, a una modalidad de desarrollo en la que prevalecen las formas competitivas, a la multiplicidad y la diversidad de las unidades productivas, y a la heterogeneidad en la conformación del capital y de la clase obrera.

La descentralización abre el espacio al entendimiento relativamente autónomo, fragmentado en la relación entre las diversas unidades y fracciones del capital y entre los diferentes sectores de trabajadores, así el tratamiento diferenciado origina un cierto “particularismo” en la gestión pública.

Esas pautas condicionan el funcionamiento general del estado, informan la actividad del parlamento (donde los representantes “nacionales” obran a menudo como gestores de intereses específicos e introducen el particularismo en la “generalidad” de la ley) y marcan la gestión de las administraciones descentralizadas. La “influencia”, el “acomodo”, los “negociados”, las “coimas” promueven la diferenciación de los servicios (prestaciones individualizadas, discriminación tarifaria, concesiones, exoneraciones, privilegios, etcétera). Las relaciones político-personales que moldean la actividad administrativa y forman el sistema de clientelas y mediaciones (la “corrupción”), son, en rigor, el resultado de una racionalidad específica de la lucha de clases: de la competencia capitalista que atraviesa el aparato de estado y de las modalidades “privilegistas” que esa competencia adopta.

2.4 Pero las formas institucionales expresan y realizan, además, la relación de alianza de clases en que se funda el desarrollo social en la etapa que estamos examinando. La autonomía y la descentralización, las cuales reducen el campo de la composición autoritaria centralizada, son signos de consenso.

Esa condición no es, sin embargo, un simple supuesto inicial. El compromiso entre las clases y fuerzas sociales, es el resultado de la constante lucha que se desarrolla cotidianamente a través de la malla de vínculos orgánicos. Las instituciones estatales son elementos de una lucha que se desarrolla fundamentalmente en torno al ejercicio de las funciones específicas que tales instituciones desempeñan, y que, de esa manera —descentralizada, autónoma, particularizada—, integra el juego general de la lucha de las clases y de las fuerzas sociales.

3. El aparato de gestión pública de la reproducción de la fuerza de trabajo

Las formas de gestión pública de la reproducción de la fuerza de trabajo que se diseñan en esos años, presentan características similares determinadas por la estructura político-productiva y moldeadas por las relaciones que la burguesía y el estado mantienen con la clase obrera.

3.1 La disciplina del salario directo se realiza por diversos mecanismos (ley, acto administrativo, decretos del Poder Ejecutivo, consejos de salarios, convenios colectivos). El estado interviene en todo caso en la fijación del salario, sea por acto unilateral, sea en régimen de participación con los interesados o bien, como mediador y árbitro en la materia.

La multiplicidad y la diversidad de los mecanismos favorece la división en comportamientos de la negociación, la diferenciación salarial y la heterogeneidad de los estatutos laborales. Estos factores consolidan la división en compartimentos del mercado de trabajo, propician la competencia y hacen más grandes las divisiones interiores de la clase trabajadora. El sistema —signado por la diversidad y la descentralización— corresponde a la descentralización y a la heterogeneidad del capital.

Estos elementos se presentan en términos muy marcados en el régimen de consejos de salarios para los trabajadores de la actividad privada, que funcionaban como instancias de relación y negociación, en las que las tres partes interesadas (estado, capital, trabajadores) coparticipaban en la disciplina del salario y de la relación de trabajo.

3.2 El sistema de seguridad social presenta características similares. En su seno se delinean distintos campos, en un diseño que no resulta nada caprichoso.

En general, las prestaciones que se otorgan a los trabajadores que no están en actividad (jubilaciones, pensiones, seguro de paro) son administradas por entes estatales, dirigidos por representantes de los partidos tradicionales, de acuerdo al régimen de coparticipación “común”. En algunos casos, también participan los trabajadores. Esos institutos integran la red del sistema de clientelas de los partidos.

Las prestaciones que benefician a los trabajadores en actividad y que integran el salario indirecto, son administradas en forma diversa. Los funcionarios públicos los reciben directamente de sus organismos empleadores. En la actividad privada, en cambio, se crea una red especial.

Desde 1943 en adelante, las prestaciones de esa categoría (asignaciones familiares, hogar constituido, seguro de enfermedad, salario vacacional, etc.) son administradas por organismo autónomos, que no componen formalmente la estructura del estado (organismos públicos no estatales, “paraestatales”) dirigidos por consejos o comisiones integradas por representantes del estado, de los empresarios y de los trabajadores.

Aquí también se repite la división en compartimentos y esos institutos serán organizados por sectores, aunque en general las prestaciones presentan mayor uniformidad y en el caso de las asignaciones familiares se crea un consejo de coordinación.

3.3 Los consejos de salarios, las cajas de asignaciones familiares y los seguros de enfermedad, configuran una malla institucional, y un aparato de estado, a través de la cual se teje una relación político-productiva entre la burguesía y la clase obrera, organizada en forma estatal, pública.

Es una de las sedes (de las formas) en la cual existe la lucha de clases en torno a una cuestión nodal de la estrategia de desarrollo capitalista —como es la disciplina del salario y de la relación de trabajo—, lo que adquiere aún más relevancia si se tiene en cuenta que la expansión del mercado interno de la fuerza de trabajo es el eje de la forma de desarrollo en el periodo.

Los representantes de los trabajadores intervienen, en cierto modo, en la gestión de ese desarrollo, aunque sea de manera circunscripta a los límites de las cuestiones que

en esas instituciones se tratan, impulsando la extensión de las formas capitalistas de producción, a través de la regulación del salario y de los procesos de trabajo.

La descentralización y la compartimentación orgánica que preside el funcionamiento de ese aparato, establece un régimen de relaciones “verticales” entre los trabajadores y las empresas de cada sector, el cual promueve la negociación y el compromiso particular y obstaculiza la acción de conjunto de la clase obrera, reforzando el “efecto de separación” que tienen las estructuras capitalistas (el estado en primer lugar).

Ese aparato constituye una de las formas mediante las cuales se realiza la alianza de la clase obrera con la burguesía a partir de la década de los cuarenta,⁷ alianza que se concreta, aquí, a través de múltiples enfrentamientos y compromisos parciales.

Estos elementos no van en detrimento de la autonomía de la clase obrera, y no eliminan ni su combatividad ni la represión con que a ella se responde, pero marcan las modalidades de desarrollo del movimiento obrero en esos años.

Recientemente a mediados de la década de los cincuenta se perfiló una acción de corte diferente, que culminó con la constitución de la CNT, como central única, en 1966. Esa política marcó el requebrajamiento de la alianza con la burguesía industrial. A la centralización de la lucha de la clase obrera se opone la centralización de la gestión estatal de la fuerza de trabajo. A partir de 1968 se desarticula el aparato construido en las décadas anteriores, en lo que constituye uno de los aspectos del proceso de concentración del poder estatal que se inaugura en esa fecha. La centralización apunta, en primer término, a imponer una formidable reducción del salario real, pero viene a diseñar una nueva forma de la disciplina pública de la fuerza de trabajo, acorde con la reestructuración de las modalidades de desarrollo capitalista que se está gestando.⁸

4. La organización sindical del movimiento obrero

En el periodo de desarrollo corporativo del movimiento obrero la organización sindical mantiene una correspondencia con la estructura productiva capitalista y con la estructura de la gestión pública de la reproducción de la fuerza de trabajo. En ella también predomina la descentralización y la división en compartimentos.

⁷ Los consejos de salarios y las cajas de asignaciones familiares se instituyen en 1943. En ese año el presidente Amézaga (que había sido director de la Oficina de Trabajo en la época de Batlle), declaraba: “un gobierno interesado en la política de unión nacional deberá atender al mejoramiento de los salarios [...] seguiré buscando el apoyo de la clase obrera a mi gobierno”. La Unión Industrial sostenía que se estaba creando un nuevo mundo, “de mayor comprensión y armonía entre el capital y el trabajo”. En 1942, el Congreso Constituyente de la UGT, invitaba “a los patronos para un entendimiento con el fin de desarrollar las industrias”. (cfe.: Millot, Silva y Silva, *El desarrollo industrial*. . . , *op cit.*, págs. 122, 124 y 125).

⁸ Los primeros pasos en ese sentido se dan con el famoso decreto de “congelación de salarios” del gobierno de Pacheco, la creación de la COPRIN y la posterior modificación de su estatuto, que acarrea la eliminación de la representación de los trabajadores. A ello seguirá luego la centralización del funcionamiento de las cajas de asignaciones familiares y de los seguros de enfermedad (intervención del Consejo Central de Asignaciones Familiares, creación de la CIASEI y después de la ASSE). Finalmente el Acto Institucional núm. 9/979 estableció la sujeción de los servicios de seguridad social a la jerarquía del Poder Ejecutivo.

La conformación de la clase obrera cambia sustancialmente en el periodo posterior a 1930, como resultado de las transformaciones registradas en las relaciones de producción. La clase obrera de carácter artesanal, integrada por trabajadores diestros en su oficio y dispersos en pequeñas unidades de producción, fue progresivamente sustituida por un proletariado industrial, el cual está compuesto por obreros de menor calificación, concentrados en unidades mayores.

Estas formas producen una descalificación del trabajo y extienden el campo de la reproducción capitalista (privada y pública) de la fuerza de trabajo, en detrimento de las formas de reproducción no mercantiles, lo cual da como resultado una mayor facilidad en el reemplazo de los trabajadores, una disminución de sus posibilidades de resistencia autónoma y una mayor dependencia con respecto al salario. En fin, modalidades nuevas y más intensas de subordinación de la clase obrera al capital y al estado.

La clase obrera adopta entonces formas de organización diferentes y nuevas prácticas de lucha. Los sindicatos de oficio, de cuadros reducidos, de reclutamiento selectivo, basándose en la adhesión a una plataforma ideológica, generalmente anarquista —en la que todos los miembros eran militantes y que constituían en rigor, sociedades de agitadores, más que agrupaciones gremiales—, declinaron en los años treinta.

Hacia fines de la década ya se perfilaba una forma de sindicalización diferente, que habrá de predominar hasta los años sesenta. En el sindicato de industria y en el de reclutamiento masivo la reclamación ideológica cuenta poco, porque la lucha se articula en función de la eficacia en la defensa de las reivindicaciones “inmediatas”. Sindicatos en los cuales la mayoría de los miembros militan en las coyunturas de movilización general, y operan usualmente basándose en el principio de representación, por medio de funcionarios de clase “permanentes”.

Las corrientes anarquistas de filiación bakouninista que predominaron desde fines del siglo XIX son desplazadas por los anarcosindicalistas, sindicalistas revolucionarios o sindicalistas *tout court*, por los comunistas y los socialistas.

Con ello cambian también las formas de lucha. La acción “directa” y el recurso permanente a la huelga, cultivados por las “sociedades de resistencia” dejan paso a una práctica negociadora, que se hizo sistemática y preceptiva gracias al funcionamiento de los consejos de salarios. La negociación era apoyada por un conjunto de medidas que relegaban la huelga al puesto de último recurso: los obreros industriales podían ser sustituidos con mayor facilidad que los artesanos especializados de la primera época, y dependían mucho más que ellos del salario.

La estructura resultante de esta forma de sindicalización estaba marcada por la descentralización, la división en compartimentos y la división de la lucha: sindicatos por industria; en varios casos, más de un sindicato por sector (en función de las tendencias, de las categorías o de ambas cosas); escaso peso de las centrales.

A fines de la década de los treinta el movimiento obrero había avanzado en la unidad a través de la oposición a la dictadura, de forma tal que a principios de los años cuarenta se dieron pasos importantes para formar una central única (congreso constitu-

yente de la UGT, 1942); sin embargo, al poco tiempo la división ganó terreno, y antes que las iniciativas de unificación prosperen nuevamente, habrán de pasar veinte años.

El reclamo unitario era permanente y unánime, sin embargo la unidad no se realizaba. Las condiciones políticas y productivas dominantes (organización de las unidades de producción, organización estatal, aparato de disciplina del salario, relaciones políticas e ideológicas, subordinación de la clase obrera) fomentaban la fragmentación, la “despolitización” y el “economicismo”. Los trabajadores presentaban una conformidad general a la forma de desarrollo y de organización social. Y las propias direcciones sindicales cultivaban una orientación política que no hacía más que consagrar esa estructura.

Estas, en efecto, mantenían posiciones encontradas sobre cuestiones diversas (alineamiento internacional del movimiento obrero, autonomía de la clase, democracia interna, relación partidos-sindicatos, funcionarios “rentados”, etcétera.) cuyo debate encontraba poco eco entre los trabajadores, y no se traducían en diferencias sustanciales en la práctica sindical. Sea cual sea la obediencia política de sus dirigentes, las luchas transitaban fundamentalmente por las mismas formas, y las reivindicaciones eran similares. Esas posturas obstaculizaban la unidad y en definitiva, más allá de los dichos, concurrían con los otros factores mencionados para mantener una acción compartida. El sectarismo no es sólo una manifestación de debilidad o el fruto de los errores, es también el producto objetivo de una posición política.

5. *El “compromiso nacional-popular”*

La fase de desarrollo capitalista a la que nos referimos —y en particular el periodo comprendido entre principios de 1940 y mediados de 1950— está marcada por lo que se ha dado en llamar “compromiso nacional popular”.

La expresión, discutible y discutida, alude a las características de un proceso que promueve el desarrollo de la “nación” entera y concita la solidaridad del “pueblo” como conjunto indiferenciado, en el contexto político-ideológico de rasgos específicos. La cuestión remite en definitiva una relación de alianza de clases.

La crisis de 1930 se resuelve a partir de una recomposición de la solidaridad del conjunto de las clases capitalistas, consolidada a través de las alternativas de desarrollo del mercado interno y afirmada en el enfrentamiento con la clase obrera, a la que le tocó financiar en buena medida la reanimación de la economía y la reestructuración del capital. A partir de la década de los cuarenta empieza a tejerse una relación privilegiada entre la burguesía industrial y la clase obrera, marcada por la recuperación de las fuerzas batllistas. En ese trámite, la burguesía industrial se constituye en fracción hegemónica y la dirección del proceso social quedará en manos de un bloque político signado por el batllismo de la segunda época.

5.1 Así, la clase obrera, en su condición de clase subordinada (en este periodo), hace una alianza con la burguesía, alianza que se funda en una conformidad general con la forma de desarrollo. No es esta, por cierto, una relación puramente “espontánea”: el “consenso” es una relación político-productiva socialmente organizada, sujeta a una forma normativa ideológica, y se “construye” a través de distintas formas. Así lo he-

mos tratado de mostrar al reseñar las características de las formas productivas, del estado y del aparato de disciplina del salario y de la organización sindical.

La alianza determina el carácter “corporativo” del desarrollo del movimiento obrero. Los trabajadores luchan por reivindicaciones “económicas” y “políticas”, defienden con ahínco sus intereses y pugnan por imprimir al proceso social un signo democrático, pero no disputan la dirección nacional-estatal. Operan como clase en los sindicatos y en el aparato de disciplina pública del salario, pero no se constituyen a nivel político como fuerza autónoma. Actúan en esa esfera como “sujetos democráticos” universales, disueltos en el “pueblo-nación” y su adhesión al bloque dominante se manifiesta en la fidelidad político-electoral a los partidos tradicionales.

5.2 La orientación de las organizaciones políticas del movimiento obrero se ajusta a los términos de la alianza de clases. Todas ellas impulsan una práctica similar que se centra en la defensa de los intereses “inmediatos” de la clase obrera, en el contexto de la forma de desarrollo vigente.

Esa práctica tiene como base un discurso ideológico que invoca, de un modo u otro, el carácter revolucionario de la clase obrera. Pero esa invocación se formula en términos genéricos, universales, —marcados por un cierto carácter ajeno— en los que la clase obrera aparece como un sujeto de virtualidad revolucionaria abstracta y general. El discurso no se configura, por tanto, como una interpelación inmediata que convoque a la clase a constituirse en fuerza política autónoma, como sujeto nacional, a partir de su situación concreta y de su historia específica. De tal manera, queda el campo libre a la subordinación actual de la clase obrera a la dirección política dominante.

No se trata, claro está, de meter a todas las corrientes en un mismo saco. Las diferencias no se pueden desdeñar y cuentan de modo significativo en la conformación ideológica del movimiento obrero. Aquí se quiere simplemente resaltar los efectos objetivos comunes de las distintas posiciones.

Y lo dicho vale en general para todas las tendencias. Las que postulan la necesidad de aceptar en el presente la dirección burguesa, y relegan la constitución de la clase obrera en fuerza autónoma para el momento de una remota revolución proletaria, a cumplirse en otra “etapa”. Las que proponen, en forma genérica y abstracta, el pasaje inmediato al socialismo como alternativa única y perentoria. Las que pretenden mantener a los sindicatos al margen de la “contaminación” política, o ven en ellos la forma “natural” de la lucha revolucionaria, y para los que convocan a un combate sin cuartel por la “desaparición” del estado; estas posturas implican la renuncia a la construcción de la organización política de la clase obrera en las condiciones concretas a que está sujeta y permiten, por ende, que esa organización política se realice buenamente por el estado. Las mismas consecuencias tienen, en fin, las posiciones de los que creen en una evolución pacífica a través de la cual, las propias contradicciones del capitalismo, impulsadas por un proceso de reformas, irán abriendo el camino del socialismo.

En todas esas perspectivas la lucha revolucionaria aparece disociada de la lucha democrática, ya sea porque se renuncie a la revolución, y la lucha democrática quede en los hechos como la única forma de evolución histórica; ya sea porque se observa la lu-

cha democrática como un proceso meramente instrumental, propio de una etapa, que permitirá llegar algún día a la instancia revolucionaria; o bien porque se desconozca su valor y sea concebida como un combate puramente “reformista”.

Lo que aparece como una separación entre el discurso (revolucionario) y la práctica (corporativa), o como el fruto de la incapacidad de las organizaciones del movimiento obrero para componer una fuerza autónoma, y que es en general el resultado de la subordinación de la clase a la dominación burguesa, se presenta en esta perspectiva como una articulación adecuada entre la práctica y el discurso, que se ajusta objetivamente a la relación de alianza de clases y constituye una de las maneras en que se manifiesta la hegemonía burguesa en el “subconjunto” ideológico propio del movimiento obrero.

6. *La autonomía del movimiento obrero*

La alianza de la clase obrera con la burguesía se concibe a menudo como una relación contraria a sus intereses, en la cual los trabajadores sólo entran por obra de una distorsión de su voluntad real y en la que pierden indefectiblemente su perfil propio y su autonomía.

Estas concepciones parten de la dudosa distinción entre intereses “inmediatos” y “mediatos” (“históricos”), postulan la existencia de un antagonismo insalvable entre ellos y sostienen que la defensa de los primeros conspira contra la realización de los segundos. Si la clase obrera pierde tiempo en reivindicaciones “inmediatas”, es por obra de una “manipulación” todopoderosa, por el “entreguismo” de su dirección, por culpa de una “burocracia” que practica un “reformismo” contrario a la vocación, siempre revolucionaria, de la “base”.

Estas tesis provienen de una perspectiva simplista, que excluye por principio, erróneamente, toda posibilidad de que exista una coincidencia general de intereses entre la clase obrera y las clases dominantes en torno a una forma de desarrollo capitalista determinada.

La relación de alianza no supone, por lo demás, la disolución de la lucha de clases, ya que ésta no reconoce treguas, aunque adopte distintas formas. El compromiso no es sino el resultado de esa lucha, el fruto de una tensión, de un enfrentamiento renovado, de una relación de fuerzas de la que surge una orientación concreta, que preserva el equilibrio y proporciona una relativa satisfacción de los intereses encontrados. Esa relación no excluye tampoco la represión, al contrario, como bien lo señala Gramsci, la implica de un modo orgánico, constitutivo.

6.1 En la alianza que se compone en Uruguay en el periodo en cuestión, la clase obrera mantiene una autonomía particular, la cual se manifiesta en primer término a nivel de organización: a diferencia de lo que ocurre en otros países —en situaciones que se consideran parecidas— la clase obrera uruguaya mantiene una organización sindical que no queda encuadrada en el aparato de estado ni en organizaciones políticas o corporativas vinculadas a éste.

La autonomía organizativa se enlaza a una cierta autonomía político-ideológica. En el contexto de la subordinación general a la dirección estatal burguesa, el movimiento

obrero conserva una dirección propia. Las fuerzas que componen el aparato político-partidario del estado, las colectividades “tradicionales”, que recogen los votos de la clase obrera en las instancias electorales, no alcanzan a asumir nunca directamente el control del movimiento obrero. Ni siquiera el batllismo, que estaba en mejores posiciones para intentarlo, logró consolidarse como tendencia orgánica y las experiencias que se hicieron en ese sentido fracasaron sistemáticamente, aun en los momentos de mayor auge del “compromiso” (por ejemplo: “Agrupación Gremial Batllista”, 1946).

6.2 Esa autonomía del movimiento obrero es el resultado de diversas determinaciones. La escasez del contingente de fuerza de trabajo permite que la clase obrera conserve una fuerza y una capacidad de negociación considerable. No existen formas de producción “precapitalistas” que alimenten el mercado de trabajo. Las corrientes migratorias cesaron por los años treinta y, de todos modos, la clase obrera desarrolló rápidamente sus defensas contra ellos: los propios inmigrantes fueron en gran medida los gestores de una sindicalización temprana y de una lucha intensa contra el régimen de explotación absoluta. Los bolsones “marginales” y la migración interna solventaron las demandas crecientes de fuerza de trabajo requeridas por la expansión del mercado interior, pero no llegaron nunca a constituir una “presión” riesgosa. Las bajísimas tasas de natalidad y de fecundidad, completan el cuadro y aparecen como arma objetiva de los trabajadores uruguayos.

6.3 La alianza en que entra la clase obrera en el periodo en cuestión, no es, por otra parte, demasiado profunda. La burguesía industrial opta en todo caso por una política de equilibrios, de compromiso constante en los terratenientes capitalistas, los cuales mantienen un poder considerable, y en las coyunturas críticas, la burguesía industrial termina siempre por romper su relación privilegiada con la clase obrera, en aras de la solidaridad del conjunto de las clases capitalistas. Las vicisitudes de la política del batllismo, sus supuestas “inconsecuencias”, constituyen una buena manifestación de esta postura.

6.4 La historia de la clase obrera uruguaya está marcada por una práctica de lucha democrática incesante. Nació combatiendo por la legalidad sindical, por la ciudadanía, por los derechos individuales, por las libertades públicas y por las garantías electorales; y lo hizo en el seno de una ecuación político-ideológica batllista, teñida de un sesgo democrático y manteniendo en el trámite un perfil propio, el cual era reforzado por la influencia del comunismo libertario (El aporte ideológico de los inmigrantes tuvo en esto una incidencia importante).

Las luchas posteriores vinieron a remarcar esos rasgos y a enriquecer su experiencia. La solidaridad con la Revolución Soviética, las luchas de la década de los veinte, la resistencia al golpe de 1933, las acciones de apoyo a los republicanos españoles, la movilización por una nueva constitución y por las libertades públicas en 1938, son algunas de las instancias en las que esa práctica democrática se consolida.

La clase obrera que entra en alianza con las clases dominantes a principios de la década de los cuarenta, no es una clase debilitada; por el contrario: es una clase fortalecida en la lucha contra la dictadura; unificada en esa oposición y consciente de su fuerza; empeñada en la conservación y desarrollo de sus propias organizaciones sindicales y po-

líticas; es una clase que opta por un proyecto de desarrollo social en el marco de las condiciones predominantes y que lucha por imponerlo, reclamando el compromiso para ello.

6.5 El discurso batllista, que integra la matriz del conjunto ideológico dominante, atribuyó siempre a los trabajadores un lugar propio, interpellándolos como sujetos particulares. Si bien el batllismo se conforma como una propuesta de compromiso nacional y popular —y ello se traduce obviamente en su discurso—, éste no se presenta, sin embargo, como una apelación disolvente. Se trata de un discurso complejo que convoca a la solidaridad nacional, pero reconoce la diversidad y la identidad específica de los sujetos; que postula el cese de la lucha de clases, pero no la desaparición de las clases. Al contrario, en la medida en que el batllismo buscó el concurso de la clase obrera para llevar adelante su proyecto político, su programa mantiene siempre un rasgo “obrerista”.

Esa formulación es la manera de subordinar a la clase obrera: se le asigna un lugar propio, pero en el seno de un “pueblo-nación” que es el verdadero sujeto de la historia. No hay en esto ningún misterio; toda ideología dominante se integra con una pluralidad de discursos “dirigidos”, que interpelan de manera diversa a los distintos destinatarios para integrarlos a un bloque general. Pero la interpelación no deja, por ello, de tener los efectos señalados y de abrir el espacio de la autonomía de la clase obrera.

6.6 En ese espacio se une la ideología dominante con las ideologías del movimiento obrero, cuya intervención apunta en el mismo sentido. Las formulaciones políticas que predominan en ese periodo, que por su carácter abstracto, universal y no inmediato, no se dirigen a constituir a la clase obrera en fuerza social alternativa, contribuyen, sin embargo, a la consolidación de su autonomía.

La interpelación de la clase como sujeto revolucionario, la invocación de su carácter de clase explotada, de su pertenencia al movimiento obrero internacional, de su “destino” como fuerza social, el “Endziel” comunista, las referencias a una historia propia cargada de tradiciones de lucha y, en fin, todos los elementos que componen el cuerpo ideológico propio del movimiento obrero y cultivan la consciencia de clase, desempeñan el papel de resortes de autonomía.

INTERROGANTES Y PERSPECTIVAS

“[. . .] el proletariado debe en primer lugar conquistar el poder político, elevarse a la condición de clase nacional, constituirse en nación, todavía nacional, aunque de ninguna manera en el sentido burgués”

Manifiesto del Partido Comunista, 1891.

Los elementos descritos muestran el perfil de un ciclo de acumulación de fuerzas del movimiento obrero. A mediados de la década de los cincuenta se produce un viraje fun-

damental: el movimiento obrero se aparta de la alianza con la dirección burguesa y emprende el sinuoso camino de la construcción de una fuerza alternativa. Es la inauguración del momento “político”, la apertura de un nuevo ciclo de acumulación de fuerzas, signado por la aspiración de componer un movimiento de dirección nacional.

El movimiento obrero habrá de tener en esos años una experiencia invaluable que quedará grabada en su “memoria histórica”. El trámite pasa por el proceso de construcción de la central única de trabajadores (CNT), que alcanza la unidad de la clase en torno a una plataforma política general, y por un proceso de convergencia de fuerzas políticas que culmina con la formación del Frente Amplio en 1971.

En ese avance se registran logros importantes. Entre otros, el de la conformación de un movimiento cuyas formulaciones políticas, ideológicas y culturales, perfilan una apropiación de lo “nacional y popular”, es decir, una articulación de las tradiciones históricas nacionales (democráticas), a la lucha del movimiento popular.

La autonomía propia del movimiento obrero, su contextura ideológico-cultural y las demás modalidades que marcan su desarrollo en la fase corporativa, permitieron construir una respuesta de vocación nacional y “general”, que asociaba a la clase obrera con otras fuerzas sociales, y la llevaba a unirse con ellas en un movimiento que reclamaba ser depositario y gestor de esas tradiciones históricas democráticas, vinculando esa reclamación a un proyecto de transformaciones de corte “popular”.

Ese movimiento es derrotado en un proceso que no se trata de examinar aquí. Cabe consignar sin embargo, que el movimiento obrero no logra asumir la dirección de ese proceso. Las direcciones burguesas mantienen la fidelidad de la mayoría de las masas populares. Y todavía, en el seno del movimiento de oposición que se gestó en la coyuntura, un sector importante cultivó una orientación “populista” radical y tuvo un peso decisivo.

Las condiciones de desarrollo de la clase obrera que hicieron posible ese movimiento, marcaron a la vez sus límites. Aunque el movimiento obrero salió de su “encierro” corporativo, no tuvo tiempo ni experiencia suficientes como para desarrollar una práctica democrática, de relación con otras fuerzas y clases sociales, que le permitiera construir su hegemonía en el trámite de composición de una fuerza nacional.

La dictadura instalada en Uruguay está llevando adelante una reestructuración de la forma de desarrollo capitalista y de la forma de estado. Esa reestructuración está destinada a contener la fuerza acumulada por la clase obrera (contener en el sentido de frenar, de reprimir, de incluir, de comprender a la clase en nuevas modalidades de organización social —políticas y productivas— que aseguren la renovación del dominio capitalista).

Es imprescindible analizar los rasgos de esa reestructuración para descubrir las condiciones en que ha de cumplirse el nuevo ciclo de acumulación de fuerzas que con ella se inaugura. Y es imprescindible hacerlo desde una perspectiva política que saque las enseñanzas de la experiencia acumulada, que tenga en cuenta el lugar que la clase obrera se ha ganado en ese proceso y el que se gana diariamente en la lucha contra la dictadura y que se plantee, desde un principio, la cuestión de la hegemonía del movimiento obrero, que está indisolublemente ligada a la cuestión de la construcción del partido.

LA POLITICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA LA SUBREGION DEL CONO SUR

Luis Maira

1. Intentar una explicación de la política de Estados Unidos hacia una subregión específica, como el Cono Sur, y de un país dentro de ésta, como Uruguay, plantea la necesidad de esclarecer dos aspectos muy importantes de este problema:

i) El establecimiento de los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se formulan los contenidos específicos de ese segmento de la política exterior de Estados Unidos.

ii) Esclarecer el papel que esta subregión desempeña en los esquemas globales de la política exterior norteamericana, tomando especialmente en cuenta la racionalidad que el gobierno de Washington sigue en la definición de sus intereses y posiciones frente a América Latina.

2. Sobre el primer punto, es preciso partir de la consideración de que las complejidades crecientes del sistema político norteamericano se reflejan en una dificultad, que a estas alturas parece insuperable, para alcanzar coherencia y homogeneidad en la definición y aplicación de sus objetivos de política internacional.

La posibilidad de una política exterior coherente ha desaparecido virtualmente desde el término de la Segunda Guerra Mundial, pero el fenómeno se ha acentuado desde el inicio de la crisis capitalista de mediados de los años sesenta. Esto obliga, cada vez más, a trabajar con la hipótesis de una pluralidad de políticas internacionales especializadas, cada una de las cuales se vincula preferentemente a una o más agencias burocráticas, lo que determina un juego conflictivo de influencias dentro del gobierno, tratando de imponer sus respectivos criterios e intereses. Entre estas políticas especializadas, la diplomática, que tiene como eje administrativo al Departamento de Estado, es solamente una de ellas. Otras discernibles son la política internacional económica, que tiene como centro al Departamento del Tesoro (que ejerce hegemonía sobre criterios económicos especializados, como comercio, agricultura, energía, cada uno de los cuales formula lineamientos de política exterior en el área específica de sus competencias, pudiendo ante coyunturas críticas llegar a autonomizarse cualquiera de estas áreas); la política internacional militar, que a su vez recoge el juego de intereses de las tres secretarías que integran el Pentágono: Ejército, Marina y Aviación; la política exterior de inteligencia, muy

vinculada a la anterior, que origina las acciones de la compleja “comunidad de inteligencia”, con sus diferentes unidades operativas civiles y militares; la política internacional laboral, que busca regular el problema cada vez más complejo de la mano de obra en Estados Unidos, así como las condiciones de su ingreso y funcionamiento.

Cada una de estas políticas internacionales responde a “lógicas” distintas; mientras que algunas de ellas son fácilmente coordinables, otras resultan cada día más contradictorias y, al imposibilitar acciones comunes y concertadas, originan un funcionamiento contradictorio (y potencialmente anárquico) de los aparatos estatales norteamericanos.

Las consideraciones anteriores deberían imponer una exigencia de comportamiento igualmente diversificado, por parte de los actores estatales externos (y aun de las fuerzas políticas no gubernamentales) que intentan mantener relaciones con Estados Unidos. Sin embargo, hasta ahora este no ha sido el caso de los países latinoamericanos que siguen actuando de preferencia por los cauces diplomáticos tradicionales, y que parecen desconocer la complejidad de los actuales mecanismos.

3. El punto más complejo del cuadro descrito, es el funcionamiento de la instancia de coordinación que dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente debiera asegurar la coordinación de las líneas y acciones de política exterior, el Consejo de Seguridad Nacional. Este organismo de la Casa Blanca, perteneciente a la llamada “Presidencia personal”, creado en 1947 por la “National Security Act”, tiene en teoría la misión de unificar los criterios de política internacional con la participación de los máximos ejecutivos del Departamento de Estado, Defensa, la Agencia Central de Inteligencia y, desde principios de los setenta, del Secretario del Tesoro. Pero si bien fue creado con la función de consolidar el rol del Presidente como conductor de las relaciones internacionales de Estados Unidos, en la práctica, al desarrollar su propio *staff* que formula propuestas de acciones de política exterior, ha pasado a ser una instancia más que, muchas veces, torna más complejo el seguimiento de la política internacional del gobierno norteamericano, puesto que sus propuestas y actuaciones suelen abrir conflictos con los departamentos a los que en teoría debe dar coordinación. Este carácter, precisamente, ha tenido en la actual Administración la pugna entre el Consejero de Seguridad Nacional, Zbigniew Brzezinski, y el recientemente renunciado Secretario de Estado Cyrus Vance.

4. Si de los comentarios anteriores se desprende que atribuimos una cierta fecundidad al que la ciencia política norteamericana denomina “enfoque burocrático”, en los esfuerzos encaminados a entender las vicisitudes de su política exterior (siempre y cuando esto no se haga desde una óptica puramente formal, y se integren los intereses concretos de los sectores de la clase dominante que actúan o están detrás de cada segmento de formulación de política internacional), resulta igualmente indispensable hacerse cargo del juego de tendencias ideológicas que tiene lugar en cada uno de ellos. La ideología dominante norteamericana da lugar a dos enfoques característicos que, con leves cambios, han tenido validez en toda la segunda posguerra: conservadores y liberales. Una tercera corriente, la denominada “radical”, está, desde los años del macarthismo, completamente excluida del gobierno y de la Administración.

Debido a que los partidos políticos norteamericanos carecen de base ideológica y reconocen entre sus miembros a personeros de ambas corrientes, éstas están represen-

tadas en cualquier gobierno que llegue a la Casa Blanca, sea éste demócrata o republicano. Existen diversos trabajos, algunos de gran lucidez, que muestran de qué manera los intereses y las concepciones de las burocracias profesionales chocan con los criterios de tipo liberal o conservador, cuando éstos son muy acentuados. Esto significa que en el interior del llamado "gobierno permanente" se ha ido gestando una singular visión política, que en los hechos resultan una mezcla de elementos conservadores y liberales, variables de un segmento a otro, y que es indispensable identificar con cierto detalle para entender la gestación y resolución de muchos conflictos políticos que se producen en Washington con relación a algunos gobiernos latinoamericanos.

En términos generales, se puede sostener que la burocracia profesional que actúa en la esfera internacional, particularmente la del Departamento de Estado, es renuente a aplicar cualquier esquema liberal, y que se muestra recelosa también ante las visiones ultraconservadoras del tipo de las que Goldwater o Reagan han encarnado en el Partido Republicano. Cuando estos grupos llegan al poder, la actitud del cuerpo de funcionarios de carrera consiste en reinterpretar y moderar, hasta la desnaturalización de los designios originales, ciertas políticas o recomendaciones que no comparten. Tal fenómeno fue el que ocurrió respecto a la tentativa de aplicar, más de acuerdo con su espíritu original, la política de derechos humanos de Carter. Esta política, en manos del Secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos, Terence Todman, y del equipo de funcionarios de la sección de asuntos interamericanos, se transformó rápidamente en una simple recomendación a los gobiernos de la región para que tuvieran en cuenta el respeto a estos derechos, y originó un juego diplomático carente de significación y lleno de equívocos, en el que, por añadidura, muchos funcionarios norteamericanos adiestraron a los representantes de las dictaduras para que aprendieran a dar las mejores respuestas frente a los requerimientos de Washington.

Conviene, en todo caso, tener presente que el conservadurismo y la estabilidad de las concepciones del gobierno permanente, serían también presentes si las disrupciones ideológicas provinieran del otro extremo, como ocurrirá dado el triunfo de la fórmula Reagan-Bush en las elecciones de noviembre pasado.

De esta manera resulta fundamental integrar al análisis las concepciones ideológicas de la clase dominante en su estado más puro (visiones liberal-conservador), pero al mismo tiempo considerar el contenido ideológico híbrido de las burocracias profesionales que, en último término, implementan cualquier política exterior.

5. En términos más precisos, se hace necesario discernir y realizar el seguimiento de las pugnas que cada cuatro años se abren entre los administradores de carrera y los cuadros políticos que lleva al gobierno cada presidente. En lo que concierne a la política exterior, las experiencias recientes tienden a demostrar, más bien, la capacidad de los sectores burocráticos para conjurar las intromisiones y amenazas externas. De nuevo constituye aquí un buen ejemplo lo ocurrido cuando la administración Carter intentó imponer su política de derechos humanos en el Departamento de Estado. Como la capacidad del presidente para designar un nuevo funcionario de su confianza es limitada, se decidió crear una nueva división funcional dentro del Departamento, dedicada precisamente al tema, cuyos principales ejecutivos fueron Patricia Derian y Mark Schneider, dos destacados dirigentes liberales directamente vinculados con el Senador Edward Kennedy,

con antigua militancia en el movimiento de los derechos civiles y en comités encaminados a exigir de los gobiernos de fuerza latinoamericanos el respeto de las garantías fundamentales del hombre. El pequeño equipo que se formó, el cual debió actuar bajo la dirección del Vicesecretario de Estado Warren Christopher, muy pronto comprendió que resultaba completamente imposible ganar la guerrilla burocrática en la que se vio envuelto. La red de los *desk-officer* de los distintos países latinoamericanos, apoyados por los encargados de secciones subregionales y por muchos de los funcionarios situados en las embajadas norteamericanas de América Latina, redujeron en pocos meses a la nada el diseño de política especializada que éstos formularon. El final de esta experiencia ha resultado todavía más aleccionador: la mayoría de los integrantes de este equipo especial de derechos humanos acabó dejando sus cargos en el gobierno, en tanto que los pocos que continúan lo hacen ya con la plena conciencia de que no podrán influir en el curso concreto de la política latinoamericana de la actual Administración.

6. Ahora bien, para determinar la forma concreta en que el aparato estatal norteamericano reaccionará frente a situaciones que afecten su política en algún país latinoamericano, es necesario todavía tomar en consideración otras variables:

i) Determinar si se trata de una situación de crisis o de normalidad. En general, la baja prioridad que normalmente tienen nuestros países para las agencias que deciden política en Washington, se ve alterada ante situaciones puntuales, cuando el ascenso de la lucha de clases interna lleva a la posibilidad de implantación de un gobierno con programas radicales, o cuando una determinada negociación internacional importante para el gobierno de Estados Unidos se sitúa como urgente. En estos casos el país respectivo pasa a ser lo que en el lenguaje interno del Departamento de Estado se denomina *test-case*; esto significa que normalmente las instancias de decisión política serán transferidas a un nivel más alto, y que se constituirán grupos especiales para el seguimiento de la coyuntura y para la elaboración de las diferentes opciones de política posibles a seguir (*task-forces*). Naturalmente, esta calidad no es estable y sólo es la situación política específica la que eleva las prioridades burocráticas, como ocurriera, por ejemplo, con Guatemala, bajo el gobierno de Arbenz, con República Dominicana durante la gestión de Francisco Camaño, con Perú luego de la expropiación de la IPC por el gobierno del General Velazco Alvarado, o con Chile durante el gobierno de Salvador Allende.

Durante la administración del Presidente Carter se definieron tres "casos prueba" para la etapa inicial del gobierno: Panamá, Cuba y Chile, en ese mismo orden de prioridad. Los dos primeros absorbieron buena parte de las energías del equipo internacional durante 1977 y la primera parte de 1978, en lo que se puede considerar la ejecución del primer diseño de política latinoamericana del gobierno demócrata. El caso de Chile, en cambio, no llegó a formalizarse como *test-case*, y fue simplemente incluido en el tratamiento conjunto del problema con las demás dictaduras militares del área.

En general, estas situaciones críticas son el único camino por el cual los países pequeños, que carecen de recursos estratégicos y de mercados internos de un tamaño significativo para los productores norteamericanos, acceden a posiciones de relativa importancia para el gobierno de Estados Unidos. Naturalmente es muy distinta la situación de los países líderes del área, a los que crecientemente se tiende a dar un tratamiento especial. Para ello se ha elaborado por los especialistas de Washington todo un conjunto

de ideas para privilegiar la situación de las llamadas “potencias emergentes” (*emerging powers*). Respecto de estos países, la situación permanente es que la determinación de sus políticas es vista por instancias de mayor rango.

ii) Establecer la significación de los intereses privados que específicamente se interesan por una opción de política frente a un país de la región. Una de las características del sistema político norteamericano es el carácter abierto del juego de influencias y presiones que, desde las diversas instancias orgánicas de la sociedad civil, se dirigen a los titulares de poder político que deben adoptar las decisiones. En los últimos años, la cantidad de organizaciones y grupos que buscan influir en forma permanente en los diversos niveles de decisión de la política latinoamericana de Washington, ha crecido significativamente. Esto responde por un lado, a la creciente especialización de las grandes empresas norteamericanas en el trabajo de “cabildeo” respecto de los integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo. Se estima que actualmente más de cinco mil empresas, incluyendo muchas firmas medianas y aun pequeñas, mantienen oficinas estables en la capital federal para influir en el comportamiento de los integrantes del Capitolio. Esta cifra es cinco veces mayor que el número de *lobbies* empresariales que existían a fines de los sesenta, al punto que disponer de una organización de este tipo ha pasado a ser casi un factor de prestigio para cualquier corporación. Al mismo tiempo ha aparecido un conjunto de organismos vinculados a las iglesias e instituciones humanitarias que realizan un trabajo similar, pero para favorecer la adopción de medidas destinadas a resguardar los derechos humanos o a facilitar la evolución de los regímenes de fuerza hacia formas democráticas. Varias de éstas han pasado a ser muy relevantes en lo referente a la definición de la política latinoamericana de la Casa Blanca, tales como Washington Office on Latin America, Human Rights Internet (HRI), o El Comité de Asuntos Internacionales del Consejo de Iglesias de Estados Unidos.

Tanto el incremento como la diversidad de las presiones que ambos sectores han colocado frente a cada medida conflictiva, han tornado todavía más complejo el *decision making process* de la política exterior regional.

7. En cuanto al contenido sustantivo de la política latinoamericana ejecutada por la administración Carter, lo primero que se puede decir de ella es que parte de un nuevo enfoque. Hasta 1976 los diferentes gobiernos de Washington, fueran demócratas o republicanos, habían optado para la definición de los lineamientos hacia nuestra región por una doble matriz: los enfoques “interamericanos” o los enfoques puramente bilateralistas. En el primer caso, que habitualmente se correspondía con un momento de cierta valorización de las posiciones de América Latina en el contexto internacional, se buscaba definir una “nueva era de relaciones” a partir del supuesto de una relación especial y más estrecha entre lo que el lenguaje norteamericano denominaba “las dos Américas”. En esta óptica, América Latina era vista como un todo homogéneo, susceptible de una misma política para sus diferentes naciones y gobiernos, habitualmente en un marco dominado por una consigna central. Tal fue el sentido de la política de buen vecino de F. D. Roosevelt, que en verdad buscaba asegurar la lealtad de nuestros países a Washington en las vísperas de la Segunda Guerra Mundial, a la Alianza para el Progreso, de Kennedy, que perseguía aislar a la revolución cubana y evitar su propagación, o la política de la asociación madura de Nixon, que buscaba bajar las presiones de ayuda latinoamericana y permitirle a la Casa Blanca una dedicación intensiva a la solución del conflicto del sudeste asiático.

Cada vez que alguno de estos esquemas, las más de las veces de una vigencia puramente retórica, era abandonado, se volvía entonces a lo que los diplomáticos de carrera conocían mejor: relaciones bilaterales directas con cada país, y se volvía a asumir a Latinoamérica como un mosaico muy variado que podía originar tantas "líneas" como naciones había en la región.

Carter rompió con estas dos lógicas e implantó una manera diferente de concebir la política latinoamericana, que responde mucho mejor a las tendencias hacia la transnacionalización y pérdida de hegemonía internacional norteamericana que caracterizan su ascenso al poder. Ahora se combina un enfoque global, que sostiene que en muchos temas sustantivos la mejor forma de afianzar los intereses de Estados Unidos es tener una sola política para el conjunto del mundo en desarrollo (criterio formulado originalmente por Roger Hansen en el Overseas Development Council, y luego difundido por la Comisión Linowitz), con varias políticas subregionales que intentan agrupar a un conjunto de países más o menos homogéneos, a fin de hacerlos destinatarios de las propuestas de Washington.

8. Es interesante anotar que en el ámbito de la política global se incluyen no sólo algunos temas y objetivos muy característicos en el discurso internacional del actual gobierno, tales como la no proliferación nuclear, el control de la venta de armas o el impulso de procesos de democratización gradual por parte de los regímenes militares, sino que se internacionaliza toda una franja muy significativa en la vieja política hemisférica que corresponde al tratamiento de los países principales de América Latina. Tres de ellos, México, Venezuela y Brasil, son conceptuados como potencias intermedias e incluidas en un círculo especial de países cuya coordinación de políticas se encomienda al Consejo de Seguridad Nacional, de acuerdo con el contenido del breve e importante memorándum de Z. Brzezinski de julio de 1977, publicado por *The Nation* (en la misma calidad que los tres países latinoamericanos señalados, quedan Nigeria, en Africa; India e Indonesia en Asia; Irán y Arabia Saudita, en Oriente Medio).

Es interesante anotar que la definición de la calidad de *emerging power* está asociada al cumplimiento de alguno de estos requisitos:

1. Ser un importante productor de energéticos.
2. Desempeñar un rol militar y geopolítico de significación regional.
3. Ser abastecedor de otras materias primas estratégicas o comprador importante de productos norteamericanos.

Para este grupo de países se imagina una relación especial y programas prioritarios para asegurar su positiva vinculación con Estados Unidos. A cambio de ello se espera que sean un factor favorable que ayude a resolver las insuficiencias de la economía norteamericana, y que desempeñen un rol de liderazgo ampliado frente a los países vecinos sobre los que se les reconoce una cierta esfera de influencia legítima. Todo esto se inscribe en una estrategia más antigua, la de la división de los países del Tercer Mundo conforme a sus niveles de desarrollo, que el ex Secretario de Estado, Kissinger, alcanzara a poner en marcha muy coherentemente en la UNCTAD IV efectuada en Nairobi en 1976, en una bien pensada estrategia de división del bloque de países en desarrollo mediante una cooptación de sus líderes "moderados" y "razonables".

9. En lo que respecta a las subregiones en que se intenta desagregar al “resto” de América Latina, cada una de las cuatro unidades imaginadas —El Caribe, Centroamérica, los países andinos y las dictaduras del Cono Sur— se caracterizan por situaciones económicas y políticas muy diferenciadas, que plantean cuestiones cruciales también diferentes para Washington.

Así, en América del Sur, mientras los países andinos ofrecen condiciones para ensayar sin grandes problemas un modelo de democracia restringida (o “viable” como se denomina en el Departamento de Estado) y el elemento más importante para el gobierno norteamericano es la disposición política de los gobernantes del área andina para coordinar sus políticas exteriores, en el caso del Cono Sur se considera que los regímenes autoritarios se hallan más consolidados, disponen de mayor fuerza política y militar y pueden, por tanto, ser más reticentes a un cierto requerimiento de democratización y respeto a los derechos humanos.

La consideración de estos factores, sumada a la antipatía con que los funcionarios de carrera de Washington vieron la irrupción en el gobierno de los nuevos colaboradores del Presidente que se ocuparon de la política de derechos humanos, elevó a una posición de “perfil bajo” en el tratamiento del problema con los gobiernos de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. La forma en que se implementó esta política correspondió más que nada a una aplicación del viejo método de negociación del Departamento de Estado, conocido como *stick and carrots*, esto es, el uso alternativo de estímulos y sanciones, método que los antiguos aldeanos norteamericanos consideraban el más adecuado para hacer andar a sus burros cuando éstos se aferraban a una posición inmóvil.

Un aspecto que no escapó a la consideración de los formuladores de política del Departamento de Estado o el Consejo de Seguridad Nacional, fue que una política de resguardo de los derechos humanos eficaz, debía ser bastante enérgica para tener algún éxito, puesto que de otra manera no tendría fuerza coercitiva para arrastrar en su adhesión al sector privado norteamericano, cuyo apoyo sí es decisivo para la suerte de las dictaduras del Cono Sur. De esta manera, la comunidad financiera norteamericana pudo desentenderse del problema de los derechos humanos, calificarlo como un asunto de vigencia “estatal” y seguir dando respaldo crediticio y de intercambios a los gobiernos militares, ofreciendo como fundamento de sus acciones el “buen registro técnico” de sus políticas económicas.

En situaciones extremas, se llegó a cuestionar, por funcionarios de carrera del sector diplomático, la conveniencia de la política levantada por el nuevo gobierno, como ocurriera durante la exposición realizada por Terence Todman en el Centro para las Relaciones Interamericanas de Nueva York, el 14 de febrero de 1978. El exceso de franqueza de Todman lo llevó a perder su cargo de Jefe de la Sección de Asuntos Interamericanos, pero sirvió también para apreciar el amplio respaldo que los criterios moderados tenían entre los especialistas que trabajan en el gobierno.

Esto es lo que explica el desdibujamiento de esta política y su carácter nítidamente declinante. A fin de cuentas resultó que los dictadores aprendieron con rapidez y eficacia a jugar el juego de los derechos humanos, graduando las concesiones marginales que les permitieran una posición intransigente en los aspectos fundamentales de su política

represiva. Pasados los primeros meses en que hubo incertidumbre debido a la eventual aplicación de medidas duras por parte de Washington, el tema de los derechos humanos originó sólo una doble retórica sin consecuencias. De ahí que las pocas medidas compulsivas para los gobiernos del Cono Sur, se encuentren todas en el primer año y medio de la administración Carter.

10. En el rubro de los derechos humanos, la política seguida por el gobierno de Carter frente a la dictadura uruguaya, se inscribe precisamente bajo estos criterios. En Washington hubo una perfecta comprensión del significado político de la dictadura. El primer informe preparado por el Departamento de Estado para su presentación al Congreso, en cumplimiento a lo dispuesto en la sección 502 (B) de la Ley de Asistencia al Exterior, caracterizó la situación política del país en los siguientes términos:

“La larga tradición uruguaya de un gobierno democrático y representativo ha sido alterada de manera considerable. El país pasó por crecientes dificultades económicas y sociales durante los años cincuenta y sesenta y de ello surgió el movimiento de guerrilla urbana Tupamaro. Después de un largo periodo de agitación interna y de creciente actividad terrorista, el Congreso aprobó en abril de 1972 el estado de guerra interna, restringiendo los derechos cívicos. En julio de 1972, el Congreso aprobó una Ley de Seguridad Nacional. La Suprema Corte sostuvo su constitucionalidad. En junio de 1973, con el apoyo del ejército, el Ejecutivo clausuró el Congreso, nombró un Consejo de Estado en su lugar y aumentó la participación de los militares en el gobierno. El 12 de junio de 1976, el presidente Juan María Bordaberry fue obligado a dejar el poder por las fuerzas armadas. El señor Aparicio Méndez prestó juramento como Presidente por un periodo de cinco años el 1o. de septiembre de 1976.”

Si dejamos a un lado la retórica, la simple descripción de los hechos señalados en este informe pone de manifiesto el carácter dictatorial e ilegítimo del régimen. Otro tanto ocurriría a la hora de describir su comportamiento en relación con la vigencia de las garantías fundamentales. En este contexto se adoptaron, en el periodo inicial del gobierno de Carter, algunas acciones encaminadas a presionar el gobierno uruguayo. Ya en octubre de 1976, en virtud de la enmienda propuesta por el actual Alcalde de Nueva York y entonces representante de ese estado, Edward Koch, el Congreso norteamericano había suspendido toda la ayuda militar de su país a Uruguay, con lo que éste se convirtió en el segundo país latinoamericano afectado por esa medida. Aunque la ayuda militar en cifras absolutas era muy poco significativa (promediaba 5.6 millones de dólares en el transcurso de los años setenta), el comportamiento de los representantes y senadores daba testimonio de una nueva opinión mayoritaria respecto de la legitimidad del gobierno uruguayo. Esto influyó en la decisión adoptada en julio de 1977 por el Departamento de Estado, consistente en suspender también la ayuda policial al gobierno de Montevideo, conjuntamente con otros tres países: Nicaragua, El Salvador y Argentina. En octubre de 1977, Uruguay quedó excluido de todos los programas de ayuda al exterior en el Congreso, después que el Ejecutivo ya había rebajado a la irrisoria cantidad de 25 mil dólares las asignaciones por ese rubro, lo que llevó al gobierno de Méndez a renunciar a cualquier forma de apoyo. En esta breve etapa se advierte unanimidad en el comportamiento de los funcionarios norteamericanos frente a Uruguay. Probablemente el hecho más significativo para los mandos militares internos haya sido la visita del teniente general Dennis McAuliffe a Montevideo, a fines de 1977. Este alto militar Jefe del Comando de Estados Unidos para el Hemisferio Sur, defendió pública y privadamente ante

los mandos castrenses la conveniencia del respeto a los derechos humanos, así como la corrección de la línea implementada por el nuevo presidente, a quien él en verdad se encontraba bastante próximo.

El silencio y la ambigüedad que han predominado desde fines de 1978 hasta la fecha por parte de las agencias gubernamentales norteamericanas respecto de Uruguay, es el trasunto de la redefinición general de los alcances de la política de derechos humanos.

11. Otro tanto se puede decir del segundo gran tema que orientó inicialmente la política norteamericana hacia los países del Cono Sur: la búsqueda del establecimiento de democracias viables.

Esta propuesta tiene, en el interior del Departamento de Estado, raíces anteriores a la llegada de la administración Carter. En los hechos, constituye una reacción de la burocracia profesional frente a la indefinición que siguió al fracaso del Nuevo Diálogo, y que llevó a Sol Linowitz a hablar de una “no política” hacia América Latina.

Preocupados por el vacío de política, algunos de los especialistas en asuntos latinoamericanos más experimentados del Departamento de Estado, como Frank Devine y Harry Shlaudeman, consideraron que —del mismo modo que había sido apropiada la estrategia de contención de Kissinger frente al ascenso de las fuerzas de izquierda en América del Sur, que había llevado al establecimiento de las dictaduras militares— resultaba peligroso que por la ausencia de lineamientos claros se produjera una identificación mimética con éstos, lo que ellos consideraban contrario al interés permanente de Estados Unidos. En cambio, creían que cumplido el trabajo sucio, sería necesario prever cuidadosamente el desgaste de los regímenes militares y preparar fórmulas alternativas.

Así surgió la hipótesis del fomento de democracias viables. Se partía del supuesto de que los problemas de los países del Cono Sur, debían ser resueltos, caso por caso al nivel de sus regímenes políticos. Para ello se debía implementar una nueva fórmula, situada a mitad del camino entre las dictaduras militares y las anteriores democracias liberales. Estas democracias viables (en la medida que serían capaces de sostenerse y resguardarse a sí mismas) se deberían preparar mediante una cuidadosa evolución política que fuera graduando las presiones y los incentivos a la dirección militar, a fin de que éstos ayudaran en su implementación. Para decidir el momento del inicio de los correspondientes recambios, se levantaron tres requisitos muy precisos:

i) Los gobiernos resultantes debían tener una dirección civil, y contar con el respaldo de fuerzas políticas capaces de asegurar un apoyo social en las áreas más significativas de la comunicación de masas: movimiento obrero, campesino y estudiantil. Se debía descartar así a las personalidades y a los dirigentes consulares que Estados Unidos había apoyado muchas veces en la región.

ii) Estas fuerzas políticas que podían ser un solo partido o un bloque de organizaciones políticas debía, en todo caso, dar garantías de una actitud definitivamente anti-comunista que impidiera el peligro, registrado en los experimentos de los años sesenta, de una radicalización interna de sus cuadros. Por lo mismo, resultaba fundamental asegurar que no hubiera simpatía por un proyecto socialista, de preferencia en función de una historia larga de conflictos con las fuerzas de izquierda.

iii) Asegurar el papel regulador y fiscalizador de las fuerzas armadas. Para lograr lo anterior, debía favorecerse tanto el repliegue institucional de éstas de las funciones políticas como la integridad de sus mandos. Se imaginaba también la posibilidad de implantar algunos mecanismos legales que reforzaran esta tendencia, como la consagración de un veto de seguridad nacional en el proceso legislativo, el establecimiento de Consejos Superiores de Seguridad Nacional como cuerpos asesores del Poder Ejecutivo, o la definición de proyectos que definieran periódicamente los objetivos nacionales desde una óptica geopolítica.

Definido el modelo, en el Departamento de Estado se elaboraron, desde 1975, numerosos documentos y propuestas que contenían el diseño de las operaciones para los distintos países. En América del Sur se eligió como un plan piloto el caso del Perú, en ese momento la dictadura más desgastada políticamente y con mayores problemas financieros. Curiosamente, luego de examinar todas las opciones, se resolvió que la mejor carta la constituía el APRA y no Acción Popular, el partido del nuevo presidente, Fernando Belaunde.

El ejercicio incluyó consideraciones bastante detalladas para cada una de las dictaduras militares del Cono Sur. En Paraguay se iniciaron conversaciones con los líderes opositores de orientación liberal, Domingo Laino y Carmen de Lara Castro, quienes fueron recibidos oficialmente en Washington, originándose un conflicto al detener Alfredo Stroesner al primero de ellos a su regreso al país. En Chile se buscaron contactos con el Partido Demócrata Cristiano, la principal fuerza individual hasta septiembre de 1973, y el ex presidente Eduardo Frei fue recibido en audiencia oficial por el Vicepresidente norteamericano, Walter Mondale, y por el Consejero de Seguridad Nacional, Z. Brzezinski, en mayo de 1977.

La situación se consideró más compleja en Argentina y en Uruguay a causa de la inexistencia de una fuerza política individual capaz de asumir las tareas del relevo. En Argentina se definió finalmente, como el óptimo a conseguir, la construcción de un acuerdo entre los sectores moderados del peronismo, particularmente los cuadros sindicales y el ala del partido radical, encabezada por el veterano líder Ricardo Balbin. Para Uruguay se barajaron diversas combinaciones de sectores de los partidos tradicionales, Nacional y Colorado, encontrándose como dificultad la determinación del liderazgo: la alternativa considera más fuerte (Jorge Pacheco Areco) presentaba el inconveniente de su vinculación demasiado próxima con el régimen que se pretendía reemplazar; la más amplia (Wilson Ferreira Aldunate) no daba garantías suficientes para el aislamiento de aquellos sectores "radicales" que se imaginaba debían quedar excluidos del juego político.

En ese momento se estimó, por otra parte, que llevar a la realidad estos ejercicios de política de pizarrón podía tomar bastante tiempo e implicar numerosos problemas, por lo que la prioridad a la implantación de democracias viables en ambos países se difirió para una segunda etapa. Tenemos la impresión de que este juicio expresado en el periodo que precedió a la llegada al poder del gobierno de Carter, no se vio modificado durante los cuatro años que duró la gestión de éste. Esto explica también el escaso énfasis de las acciones provenientes de Washington para encontrar un recambio en Argentina y Uruguay.

12. Obviamente, Uruguay ocupa una prioridad muy baja en la ya poco relevante política de Estados Unidos hacia América Latina, y muy raras veces se constituye en sujeto de las acciones específicas de ésta. Con 100 millones de dólares de inversión directa extranjera total, con una deuda externa que, con un monto ligeramente superior a mil millones de dólares, no alcanza dimensiones amenazantes, con un mercado interno sumamente estrecho en función del bajo crecimiento demográfico del país, que constituye uno de sus datos más estables, con una línea de política económica que satisface las aspiraciones más exigentes de los economistas ortodoxos del primer mundo, con un sistema político que, aunque brutal, ha desarticulado durante siete años todas las formas de oposición interna, ni el país, ni su actual gobierno se constituyen en un factor de inquietud válida para Washington. Así ocurrió, por lo demás, durante largo tiempo con los países de América Central que hoy concitan la atención del propio Consejo de Seguridad Nacional, países que se convirtieron en los nuevos y efectivos casos prueba durante la etapa final del mandato del presidente Carter.

El seguimiento de los cambios en la política latinoamericana de Estados Unidos de la época reciente, demuestra una verdad fundamental que probablemente para Uruguay será también válida: la clave del juego posible en Washington radica en la vitalidad de las luchas que emprendan el movimiento popular de cada país. Cuando se registra el ascenso de la lucha de clases en una nación latinoamericana, cuando las fuerzas del pueblo comienzan a poner en jaque los resortes de dominación de las dictaduras, cuando se inicia la acumulación de fuerza propia en torno a un proyecto alternativo, entonces los espacios internacionales se abren, y la posibilidad de influir en quienes toman las decisiones dentro del gobierno es mayor, sobre todo si se usa con habilidad el apoyo de aquellos que se han organizado en Washington para dar solidaridad a nuestras luchas.

En otro contexto, con un movimiento popular disperso e inmóvil, las acciones internacionales y las presiones ante la Casa Blanca sólo sirven para ayudar a salvar vidas y a evitar lo peor. Pero esperar que la democracia sea el fruto de las presiones internacionales y no de la lucha popular interna, se ha probado suficientemente en estos años que resulta una ilusión.

POSTSCRIPTUM: EL GOBIERNO DE REAGAN Y LOS REGIMENES DEL CONO SUR

Con el ascenso de Ronald Reagan a la Casa Blanca, se registró un viraje más en la política de Washington hacia América Latina. Como ha ocurrido tantas veces en las últimas décadas, los esquemas de evaluación del papel internacional y de la importancia estratégica de nuestra región para Estados Unidos, han cambiado abruptamente en un plazo muy corto.

Esta vez el interés por América Latina ha tenido una raíz predominantemente geopolítica y se origina en un enfoque global. Al decidir la aplicación de los criterios básicos de confrontación y contención que guían sus acciones en el Tercer Mundo, Reagan y sus colaboradores han considerado que en nuestro continente es donde se les presentan mejores oportunidades para “dar una lección” a la expansión del poderío soviético en el mundo en desarrollo.

Los propios compromisos del nuevo gobierno marcan, en gran medida, los límites de su estrategia. Así, su rango de maniobra en el Medio Oriente es virtualmente nulo frente al mundo árabe, puesto que al considerar las políticas de Israel como el punto central de sus propias definiciones, Reagan anula la posibilidad de ensanchar su influencia entre los países árabes moderados. Lo propio ocurre en Africa, en donde las posiciones de Reagan respecto al conflicto del Africa Austral le cierran cualquier posibilidad de alianza con los gobiernos que integran la Organización de la Unidad Africana, puesto que éstos, al margen de sus muchas diferencias, mantienen en común una actitud de rechazo a la política racista implementada por el régimen de Pretoria. Los espacios políticos son todavía más reducidos en relación con los conflictos políticos pendientes en Asia, un continente en el que el fantasma de las derrotas militares de Vietnam y Camboya, ha generado precisamente para los norteamericanos uno de los “complejos” que la política de la actual Administración intenta dificultosamente remover.

En este contexto América Latina, casi por exclusión, es el único lugar en que el gobierno de Estados Unidos cree que existen condiciones para invertir la correlación de fuerzas entre ellos y la URSS, y dar a las fuerzas de izquierda un escarmiento que cumpla una función de “efecto-demostración” para el resto del Tercer Mundo. Esta perspectiva que hace de América Latina una pieza estratégica en el juego geopolítico de los republicanos, ayuda a ordenar los roles de los diferentes actores internacionales latino-

americanos y, en particular, define la posición de los regímenes militares del Cono Sur. De este modo, mientras los “casos críticos” tienen como escenario a Centro América y el Caribe, los países aliados, de los que se espera respaldo para una política dura, se sitúan preferentemente en América del Sur.

La retórica internacional de Reagan se ha caracterizado, desde sus inicios, por la proclamación de que es necesario “tratar a los amigos como amigos y a los enemigos como enemigos”, insistiendo en que lo único que Washington debe exigir a los demás gobiernos del mundo occidental es que mantengan una actitud de rechazo permanente a las acciones y ofensivas “provenientes de Moscú”. Esta idea ha sido reforzada recientemente en relación con nuestro continente, con un razonamiento más sofisticado por la embajadora ante la ONU, Jeane Kirkpatrick, quien ha señalado que los patrones de la democracia liberal son sólo el punto de término de una larga evolución modernizante, por lo que no es posible exigir su vigencia en países que están precisamente en el tránsito de un orden tradicional a un orden moderno. Por lo mismo, en este tipo de naciones, que se corresponde con la gran mayoría de los países en desarrollo, la única opción que —a juicio de los colaboradores de Reagan— subsiste para la política exterior norteamericana es elegir entre gobiernos autoritarios prooccidentales o prosoviéticos.

De este modo, la crítica a la política de derechos humanos de la administración Carter, se imbrica con un juicio mucho más pesimista respecto a las posibilidades de expansión de los fundamentos liberales y del modelo político norteamericano en el Tercer Mundo. Esto explica que la primera propuesta formulada por la *task force* republicana encargada de definir la nueva política norteamericana hacia América Latina, haya sido la cancelación del criterio de regular la ayuda exterior conforme a los niveles de respeto y vigencia de los derechos humanos en los países en vías de desarrollo.

Esta opción tan extrema fue posible por la estrecha vinculación entre Reagan y los principales integrantes del grupo de formuladores de la nueva política para nuestro continente, y debido al carácter cerrado y monolítico de este grupo, encabezado por Roger Fontaine. El hecho de que casi todos ellos fueran miembros del muy conservador Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos de la Universidad de Georgetown, y de que mantuvieran vínculos históricos con varios de los dictadores más connotados de la región, facilitó el hecho de que desde sus primeras fases la propuesta republicana estuviera marcada por un estilo de diplomacia viajera, que llevó a los especialistas de Georgetown a los países latinoamericanos con regímenes autoritarios, con los que se articuló una política concertada cuyo contenido surgió de las conversaciones y de los debates sostenidos en academias militares, cámaras de comercio locales americanas, y círculos académicos de extrema derecha.

Se fue diseñando así una política de identidad con los regímenes de fuerza, de exaltación de sus posturas pronorteamericanas y anticomunistas, subrayándose que el precio que Estados Unidos debía pagar por la firme amistad de estos gobiernos era mínimo. Significaba apenas el abandono formal de la fracasada política principista de los derechos humanos de Carter, y sólo imponía el asumir la defensa de estos gobiernos en los foros internacionales cuando fueran atacados por las campañas internacionales que se consideraban como organizadas o apoyadas por la Unión Soviética. A cambio de eso se ofrecía la perspectiva de un bloque mayoritario en el seno de la Organización de Estados

Americanos, del que cabía esperar un fuerte apoyo a medidas de intervención en países como El Salvador, Nicaragua, Granada u otros donde fuera necesario.

Si nos guiamos por los criterios sustantivos, esta alianza entre Estados Unidos y las dictaduras militares de América Latina fue sólida desde el surgimiento mismo de la candidatura de Reagan, no obstante que Roger Fontaine y otros voceros se manejaron durante la campaña presidencial con un claro tactivismo, distinguiendo situaciones que ayudaran a pensar a los observadores poco advertidos que habría grandes matices en el tratamiento de los regímenes autoritarios del Cono Sur. De acuerdo con la presentación de Fontaine, Brasil y Argentina constituían casos ejemplares de avance hacia una institucionalización democrática; Chile y Uruguay quedaban en segundo plano, sujetos a ciertos reparos, a la vez que se ponderaban las mejoras y progresos que habrían experimentado en materia de libertades públicas; finalmente se situaba en tercer nivel a los gobiernos de Stroessner y García Meza. Sin embargo, más allá de estas distinciones públicas, fuentes bien informadas aseguraron que tanto en las giras de Fontaine y del general Daniel Graham como en los contactos que mantuvieron en Washington James Theberge, Ray Cline, Jeane Kirkpatrick o Alvin Cottrell con representantes de los gobiernos de fuerza sudamericanos, se dieron seguridades acerca de una política amistosa y se acordaron frenos a las críticas públicas hacia los liberales norteamericanos por parte de las dictaduras del Cono Sur, a fin de evitar que se repitieran los daños que estos pronunciamientos acarrearían a la candidatura republicana en 1976.

Simultáneamente, en la definición de los criterios sustantivos respecto al nuevo quehacer de Washington en América Latina se ratificaba la línea de identidad con los gobiernos dictatoriales. Así, el influyente informe *A New Interamerican Policy for the 80s*, preparado en el seno del Council for Interamerican Security de Washington por un grupo de expertos encabezados por el propio Roger Fontaine, tras insistir en que “América Latina es parte de la base de poder norteamericano” y que está siendo amenazada por “sofisticadas, pero brutales manipulaciones extracontinentales que buscan expandir la influencia soviética mediante las acciones de estados clientes”, se insistía en la necesidad de revertir “la respuesta norteamericana de camuflado escapismo frente al imperialismo soviético”. El contenido sustantivo de la propuesta alternativa se caracterizaba en los siguientes términos: “Estados Unidos debe rechazar el erróneo supuesto de que se pueden establecer fácilmente alternativas democráticas al estilo norteamericano frente a gobiernos autoritarios, y la igualmente amplia creencia de que en tales situaciones el cambio es inevitable, deseable y que va unido al interés norteamericano. Esta creencia indujo a la administración Carter a participar activamente en el derrocamiento de gobiernos autoritarios no comunistas, mientras que permanecía pasiva ante la expansión comunista”.

En términos todavía más categóricos se pronunció el extenso informe *Mandate for Leadership*, elaborado por otro centro intelectual de extrema derecha, la Heritage Foundation, que sirviera precisamente de base a la política oficial de los diversos departamentos y agencias del nuevo gobierno republicano, una vez que Reagan tomara el control de la Casa Blanca en enero de 1981. Allí, con relación a la política hacia los regímenes del Cono Sur, se señala: “Las naciones del Cono Sur, particularmente Argentina y Chile, han sido criticadas por las organizaciones internacionales de derechos humanos y por la administración Carter, por mantener gobiernos militares y por las

medidas que estos gobiernos han tomado para controlar la subversión interna [...] lo que la administración Carter ha pretendido ignorar es que tres países estuvieron muy cerca de perder su libertad en el pasado reciente, debido a las acciones del terrorismo de inspiración marxista (en Uruguay y Argentina) y de un gobierno marxista en ejercicio (en Chile). Los gobiernos de estos tres países tienen más experiencia práctica en reconocer y derrotar al comunismo que Jimmy Carter y sus asesores. La nueva administración norteamericana debería darse cuenta de que estos países del Cono Sur saben lo que están haciendo, y debería dejarlos actuar. Sería difícilmente comprensible, en función de los intereses de la seguridad norteamericana, que se permitiera de nuevo que el Cono Sur fuera amenazado por el comunismo.”

El comportamiento práctico del nuevo equipo de política norteamericana para América Latina, ha correspondido adecuadamente a la cálida acogida con que unánimemente las dictaduras de la región saludaron el triunfo de Reagan en noviembre de 1980. Los lazos diplomáticos se han intensificado rápidamente, al punto que estos gobiernos han sido los únicos que han expresado su aprobación ante las consultas respecto a la presencia militar norteamericana en América Central. El gobierno de Washington, por su parte, los ha señalado como beneficiarios preferentes de los nuevos programas de ayuda de Estados Unidos, que ahora son explícitamente definidos como “un instrumento para expandir los intereses ideológicos norteamericanos en el mundo”, como lo declarara la Plataforma aprobada en la Convención de Detroit. En esta dirección, el primer esfuerzo del gobierno de Reagan ha sido dirigido a anular las restricciones legales que afectaban a los gobiernos sudamericanos. Un buen punto de partida de esta línea lo ha constituido el anuncio efectuado por el Departamento de Estado, en coincidencia con la visita a Washington del teniente general Roberto Viola, presidente designado de Argentina, de que se buscaría la abrogación de la prohibición de ventas militares norteamericanas a ese país, vigente desde 1978 “por su violación sistemática y generalizada de los derechos humanos”. Si bien Argentina por su importancia económica y política, ha sido un interlocutor preferente dentro de este bloque de regímenes autoritarios “amigos”, cabe esperar que estas iniciativas de desbloqueo, primero, y de intensificación de la ayuda, después, se haga también común para los otros gobiernos dictatoriales de la subregión.

Con Reagan se ha hecho realidad la asociación estrecha con Washington que los dictadores siempre soñaron. Tal línea se mantendrá probablemente sin altibajos en los próximos 4 años. Este es un nuevo antecedente (por si se estimaba todavía que hacía falta alguno) para concluir que la tarea de liquidación de las dictaduras y el establecimiento de perspectivas democráticas, es un esfuerzo que descansa básicamente en la capacidad de organización, de unidad y de lucha de los movimientos populares de Uruguay, Paraguay, Argentina, Bolivia y Chile, y que, como se ha señalado, los factores internacionales son coadyuvantes, pero no decisivos. Este será precisamente el desafío que en las condiciones internacionales de la actual coyuntura deberán encarar estos movimientos en los próximos años.

LA INTEGRACION ARGENTINO-BRASILEÑA Y SU INFLUENCIA SOBRE URUGUAY

Carlos Abalo

Los esfuerzos tendientes a aumentar el grado de integración económica entre Argentina y Brasil son una consecuencia directa del reordenamiento de ambas economías, que las obliga a mejorar las condiciones internas de productividad para obtener una mayor y más efectiva concurrencia al mercado mundial, y para ampliar, a través de una acción bilateral más intensa, sus respectivas ventas en uno y en otro mercado. El reordenamiento económico interno de ambos países tiene la intención de aumentar la apertura al mercado mundial, de afianzar las posibles condiciones en que esos países podrían desenvolverse en la nueva división del trabajo que se está perfilando y cuyos límites no están todavía claros, y de facilitar algunos ajustes que resultan esenciales para la nueva etapa, que en el caso brasileño se refieren casi exclusivamente al problema energético.

Además de la inflación, Brasil tiene ante sí dos graves problemas: un creciente desequilibrio en las cuentas externas debido al crecimiento de las importaciones y de los pagos por intereses y amortizaciones de la deuda externa, y la necesidad de encontrar fuentes seguras de aprovisionamiento de energía. Argentina es un mercado en el que se está produciendo un reordenamiento industrial que promueve la sustitución de manufacturas nacionales por importadas y que, por lo tanto, es un mercado de importaciones crecientes, sobre todo de productos industriales. Dado que esa no es una situación muy frecuente en el mundo actual, Brasil tiene interés en asegurarse mercados para la producción industrial en Argentina. Por otra parte, Brasil puede asegurar en Argentina la adquisición de alimentos que no va a poder sustituir, a pesar de su renovado esfuerzo en la agricultura; de energía sobrante de las obras hidroeléctricas en curso y, principalmente, de gas natural de las crecientes reservas argentinas de este fluido.

El interés argentino es complementario, pero quizá menos acuciante en el terreno económico. Argentina tiene interés en asegurar sus exportaciones de granos a Brasil, y en obtener algún grado de complementación industrial para aquellas manufacturas o secciones de manufacturas que sobrevivan al reordenamiento, para las cuales habrá que buscar un mercado de exportación. El caso más actual es el de la producción de automotores. Argentina permitió la importación de automóviles Volkswagen brasileños y trató de negociar, como contrapartida, una reducción arancelaria para algunas líneas de la industria de automotores. La pretensión argentina no pudo concretarse y eso evidencia que, en ciertos rubros, los esfuerzos hacia una mayor integración van a chocar con

grandes dificultades. Otro interés de Argentina está en la industria nuclear. Ambos países han buscado tecnología fuera del mercado estadounidense para asegurarse una mayor independencia, pero han adoptado tecnologías distintas. Brasil está orientándose a una tecnología más avanzada pero más dependiente de las transnacionales. Argentina se inclina por una tecnología de características más autosuficientes, pero que, por ese mismo motivo, le exige un mayor avance en el campo nuclear. Para mayor seguridad, ambas opciones requieren una cierta complementación, que por otra parte es necesaria para la economía de ambos proyectos.

Aunque se haya dicho lo contrario, las economías brasileña y argentina no son demasiado complementarias, pero sí pueden serlo en el futuro. El logro de una mayor complementariedad afirmaría la proyección mundial de ambos países, pero eso requiere que el actual *proyecto* se concrete y puedan superarse las cuestiones más conflictivas. La *integración* puede resolverse con cierta facilidad en el plano financiero y en la industria de los automotores, en virtud de la voluntad reordenadora de la política argentina en este último rubro. La *complementación* con independencia podría abarcar la industria atómica, la aeronáutica y la de fabricaciones militares, la de material ferroviario y la de artefactos para el hogar. En la química y la petroquímica, los acuerdos de complementación son necesarios para resolver posibles capacidades ociosas en algunos sectores. En máquinas herramientas, plásticos, textiles y alimentos, los acuerdos seguramente serán más complicados.

Argentina y Brasil tienen desarrollos actuales y proyectos diferentes para el futuro. Esa situación es la que puede asegurar una mayor complementación. Argentina está retrasada en términos de productividad para la mayor parte de los sectores industriales, o sea, está retrasada en términos de equipos y es muy difícil que pueda recuperar en pocos años el terreno perdido, a pesar de algunas ventajas en la capacitación de la mano de obra. Sin embargo, la burguesía dirigente argentina parece haber renunciado a un desarrollo industrial integral y se inclina por una industrialización selectiva y por el pleno aprovechamiento de la renta agraria diferencial en escala internacional, por medio del comercio exterior. La burguesía brasileña, por lo contrario, es cada vez más una burguesía industrial.

Estas diferencias se reflejan en el comercio exterior de los dos países y en el intercambio mutuo. Las exportaciones argentinas llegan a más de 7 500 millones de dólares, de las cuales 48% son de manufacturas, aunque la mayoría son de origen agropecuario. Brasil exporta por valor de 14 mil millones de dólares, con 58% de manufacturas, pero la mayoría son de origen industrial. En el intercambio mutuo, las exportaciones argentinas a Brasil representan más del 10% de las ventas totales al exterior, con 60% de productos primarios y 17% de manufacturas de origen industrial. Las exportaciones brasileñas a Argentina sólo ocupan el 4% de las exportaciones totales, y se componen de un 23% de productos primarios y de 24% de manufacturas de origen industrial. Además, los rubros de las ventas argentinas son cada vez menos numerosos, mientras que existe una creciente diversificación en los rubros de las exportaciones brasileñas.

Ambos países pasaron por la etapa de sustitución de importaciones y desarrollaron una industria básica limitada, aunque esta última etapa fue más débil en Argentina. En el presente, Brasil y Argentina se preparan para la nueva etapa de división internacional

del trabajo, que incluye una nueva fase de industrialización. En la medida en que Argentina se apresta a aprovechar el reordenamiento económico mundial con una ventaja ya adquirida (la producción agropecuaria) y con una organización industrial más selectiva, dio pasos más firmes que Brasil en la apertura de su economía. Brasil, por el contrario, sin ventajas comparativas en alimentos y con un déficit energético, intenta explotar su disponibilidad de un ejército industrial de reserva y la menor concentración sindical y política de su clase obrera, en el desarrollo de un espectro más amplio de exportaciones industriales basadas en salarios bajos. La necesidad imperiosa del mercado mundial se explica en este caso porque la diversificación industrial se logró con un modo de acumulación sustentado en una distribución crecientemente desigual de la renta, lo cual limita las posibilidades del mercado interno para el intenso ritmo de acumulación existente. También por esa circunstancia Brasil va a ser más dependiente del mercado financiero mundial y tendrá que comprometerse con la exigencia de precios internacionales más altos para algunas materias primas, debido a que ambas fuentes deben contribuir a financiar la nueva fase de industrialización. Estas circunstancias contradictorias hacen a Brasil más dependiente del imperialismo mundial y lo llevan, a la vez, a estar más ligado a los requerimientos de los países del Tercer Mundo y del llamado *nuevo orden económico internacional*. Argentina, en cambio, tiene valorizadas sus materias primas fundamentales de exportación y su demanda de crédito internacional puede regularse con más facilidad. Estas particularidades le otorgan más independencia, tanto en relación con los compromisos tercermundistas como con la política mundial del imperialismo, a lo que debe agregarse su creciente conexión con el mercado de los países socialistas para la exportación de granos y carnes.

Sin embargo, tanto Argentina como Brasil tienen una estrategia global similar en el reordenamiento económico mundial. Por lo que parece, el capitalismo se reestructurará de tal manera que los países centros desarrollarán preferentemente las industrias nuevas o "de punta", de elevada intensidad de capital, y algunos países periféricos ampliarán aquellas industrias del periodo de gran expansión del capitalismo: la siderurgia, la química, la petroquímica y las manufacturas clásicas. Esta posible vía de desarrollo acentuará las diferencias entre las naciones periféricas, tanto en lo que atañe al distinto grado de crecimiento industrial como a la desigual apropiación del ingreso. Entre ellas habrá, más que ahora, naciones con desarrollo intermedio y naciones atrasadas. Argentina y Brasil preparan su *status* de naciones de desarrollo intermedio, por lo que —en las condiciones de crisis (no lineal) del imperialismo estadounidense— reclamarán una mayor autonomía relativa en su asociación con el capital imperialista y tendrán que asegurar el dominio económico, político y militar de su área de influencia. La negociación con el imperialismo y el dominio sobre el *hinterland* de influencia, en el caso de Argentina y Brasil, será tanto más efectivo cuanto mayor complementación exista entre ambos países. A la vez, la complementación se facilitará en la medida en que, con intereses generales comunes, puedan obtener ventajas diferentes derivadas de un desarrollo distinto.

Ya hemos visto que el interés común, como naciones de desarrollo intermedio, se complementa con modalidades de acumulación diferentes. Argentina, explotando su renta agraria diferencial en escala internacional y con un desarrollo industrial más selectivo y menos diversificado, puede abrirse más a la economía mundial y contar, a la vez, con un grado mayor de autonomía. Brasil, con una industrialización más amplia y menos selectiva, tendrá una dependencia más directa de los centros imperialistas y de las

relaciones internacionales en general. En el aspecto económico, esa diferencia puede facilitar el camino hacia una mayor complementación, pero necesariamente va a crear situaciones conflictivas en las áreas donde haya superposiciones. En el aspecto político, la diversidad de intereses industriales, la necesidad de preservar la competencia en el mercado mundial y la presencia de una amplia masa de marginados obligará a Brasil a recurrir a un autoritarismo más flexible, con búsqueda de una mayor legitimación. La falta de un amplio ejército industrial de reserva, la experiencia política y organizativa del proletariado, el usufructo de una renta agraria diferencial en escala internacional con un mercado asegurado, y la mayor autonomía relativa que de esto se deriva, permitirán en Argentina un ejercicio del poder más autoritario, menos inclinado al consenso, pero, por las mismas razones, posiblemente más inestable. Las diferencias económicas y políticas entre ambos países darán lugar a una relación muy expuesta a variaciones, aunque orientada por el interés general de asegurar su calidad de naciones de desarrollo intermedio.

¿Qué significa Brasil para Argentina? Efectuemos la pregunta con mayor precisión: ¿qué significa Brasil para la política económica imperante en la actualidad (julio 1980) en Argentina? En Argentina hay una lucha interburguesa infinitamente más intensa que en Brasil. Podría decirse que la burguesía no se ha puesto de acuerdo para el proyecto del futuro reordenamiento capitalista. La fracción que ahora conduce la política económica busca, de una manera casi excluyente, las ventajas comparativas internacionales de la gran producción agraria pampeana con el propósito principal de disfrutar de la renta de la tierra. Ese proyecto tiende a consolidar las posiciones de la burguesía del litoral en detrimento tanto de las burguesías agrarias del interior del país, como en menor medida, de la burguesía industrial. La simple proyección futura de este modelo de acumulación tiende a fomentar el desarrollo del litoral fluvial y atlántico del país, —en detrimento de las regiones del interior— así como, por consiguiente, a privilegiar el comercio con los países situados en esos límites (Brasil, Uruguay y Paraguay). Como ejemplo pondremos: la expansión de la frontera agropecuaria hacia el norte no puede menos que estar relacionada con las obras hidroeléctricas y de navegación de los ríos Paraná y Uruguay. En el ámbito regional, el proyecto que se expresa en la política económica inaugurada en 1976 tiene una natural preferencia por los tres países mencionados.

Sin embargo, hay que ver qué tipo de complementación puede buscarse. Un proyecto argentino basado de una manera muy excluyente en las ventajas comparativas, no podrá menos que concitar entusiasmo en Brasil: cuanto más agrario sea el porvenir argentino, más posibilidad de exportación industrial tendrá Brasil, y mayor fuerza deberá tomar el acuerdo de ambos países en el mercado mundial de los alimentos, en algunos de cuyos renglones —la soya, entre ellos—, Brasil ha iniciado una gran ofensiva.

Por otro lado, no es posible pensar en un futuro exclusivamente agrario para Argentina, sino también en el desarrollo de una industria más selectiva. En ese caso, la burguesía brasileña podría aprovechar, además, una posición regional común con la burguesía argentina, frente a la asociación de ambas con la burguesía imperialista y en el mercado mundial. La complementación que de aquí se deriva será necesaria en la industria nuclear, en las ramas energéticas y en la industria de material bélico, pero —como ya señalamos— podrá tener un carácter de mayor rivalidad en otras ramas.

Sin embargo, todo proyecto de mayor complementación de ninguna manera será definitivo. El problema radica en la Argentina, cuya burguesía no tiene un proyecto homogéneo y la cuestión no está dirimida. Si en el futuro próximo se hiciera menos excluyente la promoción de las ventajas comparativas agrarias y se buscara efectivamente un desarrollo selectivo industrial, se modificarían las perspectivas del intercambio. El cambio en el planteo no afectaría a las industrias en las que, de cualquier manera, puede haber complementariedad, sino a las otras. Pero los cambios de criterio pueden ser tan grandes que obliguen a un completo replanteo del problema. Mientras subsista esa situación de rivalidad interna en la burguesía argentina no podrá haber acuerdo duradero con Brasil.

En Uruguay el proyecto económico tampoco está plenamente definido. Aparentemente hay también allí una búsqueda de ventajas comparativas, pero éstas no se ejercen en la producción ganadera tradicional: al mismo tiempo que se ensaya con ellas en manufacturas de exportación no tradicional, se usan materias primas tradicionales. Además, ese uso un tanto oscuro de las ventajas comparativas se combina con la intención de hacer de Uruguay una plaza financiera de gran importancia regional. Este último intento se expresa en la revaluación de la moneda nacional con respecto a las pautas anteriores a 1979.

Es posible que la ambivalencia que todavía presenta la política económica uruguaya no sea sólo una expresión de la situación interna, sino, también, de la división regional del trabajo. Así, por ejemplo, la posibilidad de hacer de Uruguay una plaza financiera estará, en cierta medida, en relación con la imposibilidad de que se consolide algo similar en Argentina o Brasil. En estos países dicha posibilidad está limitada por las periódicas presiones que tienen como objeto realizar devaluaciones que impidan la existencia de brechas demasiado grandes entre el valor externo de la moneda y la inflación interna. Por sus respectivos desarrollos industriales, tanto en Brasil como en Argentina los partidarios de las devaluaciones tienen mucha mayor fuerza que en Uruguay. Sin embargo, parece difícil que Uruguay pueda convertirse en una plaza financiera importante sin contar con un comercio exterior de mayor envergadura que el actual. Los partidarios de la apertura comercial con tipo de cambio revaluado recurren al argumento de que las importaciones bajan los costos internos y promueven industrias de exportación, como en Corea del Sur, Singapur, Hong-Kong o Taiwan. En realidad este *lobby* revaluatorio, partidario del comercio de importación y de la intermediación financiera, trata de eludir por todos los medios una promoción de las ventajas comparativas tradicionales, porque ello requeriría una elevación del tipo de cambio, debido a que la exportación de carne afronta una situación internacional no muy favorable. El *lobby* revaluatorio tiene una solución para los ganaderos: que estos exporten ganado en pie, y que el comercio de productos ganaderos se despoje de valor agregado industrial, lo que implicaría —en realidad— una “primitivización” del comercio de exportación.

El gobierno militar no parece tener una política plenamente definida, por lo cual no se puede hablar de una estrategia definitiva de exportación. Es posible que para definir el papel que jugará la exportación de carne en el futuro uruguayo, sea menester que se afiance una cierta especialización regional: si Argentina acrecienta su especialización en granos y forrajeras, y desplaza parcialmente la ganadería hacia zonas marginales, Uru-

guay podría optar por un tipo de cambio más elevado para promover con mayores posibilidades la exportación de carne.

El proyecto económico uruguayo y la ubicación de las diversas fracciones de la burguesía, dependen en gran medida —en este caso— de la definición regional, dependencia que será cada vez más evidente en el plano político. Uruguay, Paraguay y Bolivia integran el *hinterland* inmediato de los dos candidatos sudamericanos al desarrollo intermedio en la reorganización mundial capitalista. El desarrollo intermedio estará asegurado en la medida en que se erradiquen las tendencias revolucionarias y verdaderamente democráticas de la región. Por consiguiente, los que militen en favor del cambio social y la democratización en Uruguay, lo mismo que en Bolivia y Paraguay, no sólo enfrentarán a los poderes locales, sino también a los poderes regionales. Por esa misma razón, su suerte estará cada vez más ligada a la de los movimientos de similar contenido en Brasil y Argentina; en primer lugar, al crecimiento de la gravitación política del proletariado organizado en esos países.

En el aspecto económico, el desarrollo intermedio de Brasil y Argentina implicará un intercambio desigual con los países más atrasados del *hinterland*. El nivel del intercambio desigual se medirá seguramente por la estructura material del intercambio. Si la hipótesis que afirma que los países con exportación de materias primas más depreciadas serán los más castigados fuera cierta, y no hubiera grandes cambios en el mercado mundial, habría que concluir que el país peor ubicado económicamente sería Bolivia. Paraguay, con exportación de madera y energía, así como con su más reciente desplazamiento hacia los forrajes y los oleaginosos, estaría en mejor situación. Uruguay todavía no tiene una estructura exportadora que pueda considerarse definitiva, pero la presencia de productos agropecuarios es posible que le asegure una cierta ventaja relativa dentro del *hinterland* de influencia de los capitalismo intermedios. Desde el punto de vista social, estos aspectos son importantes para decidir el comportamiento político de la pequeña burguesía y el grado de homogeneidad o de disgregación social del proletariado.

Esto es todo lo que puedo decir de la influencia que, a mi juicio, podría tener el desarrollo de una mayor integración brasileño-argentina sobre el porvenir de Uruguay, incluyendo una discutible cuota de futurología. En todo caso, la conclusión un poco obvia de este análisis indica la necesidad de una mayor confluencia entre las fuerzas revolucionarias y democráticas de los países del Cono Sur.

URUGUAY A TRAVES DE SUS RELACIONES CON BRASIL EN LOS SETENTA: IDEAS PRELIMINARES

Jorge Quartino

Este trabajo resume una incipiente investigación acerca de las relaciones entre Brasil y Uruguay durante la década de los setenta, en aquellos aspectos más significativos para el desarrollo de la economía y la sociedad de nuestro país. La elección de este tema se justifica por la influencia, cada vez mayor, que parecen tener en Uruguay las oscilaciones de la economía y la política del sistema capitalista mundial y, más concretamente aún, de las que viven los dos países vecinos: Argentina y Brasil.

A. EL NECESARIO MARCO PREVIO

a) El avance de la internacionalización

Indudablemente en la posguerra el capitalismo se ha hecho continuamente más complejo, pudiéndose observar una agudización de las dificultades que presentan las vinculaciones entre los países que se encuentran dentro de su ámbito. Ellas ya no sólo se manifiestan a través de las conocidas contradicciones (que incluso se amplían y acrecientan) entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas, sino también entre las de mayor poderío mundial.

Con respecto a esto último, puede notarse que ya suele utilizarse el término “multipolaridad” al hacer referencia a la relación de poder entre los líderes del sistema, en sustitución del de “polo dominante” con el que hasta hace unos años se pretendía denominar a la hegemonía imperialista de Estados Unidos. Aun cuando éste no ha rebajado en absoluto sus intenciones de dominación del mundo, en la actual situación parece haber disminuído su poder en sí mismo y, también en relación con los demás países centrales del capitalismo, (países europeos y Japón).

A su vez, estos mismos han visto crecer, en líneas generales, sus problemas económicos, sociales y políticos, con lo cual lo recién afirmado determina de inmediato la constatación de un mayor deterioro del sistema en su conjunto.

Por otro lado, se ha producido un aumento muy significativo del poder de las naciones petroleras con base en los países árabes, pero que no se circunscribe sólo a ellos

sino también a otros, como son —para el caso de América Latina, por ejemplo— México y Venezuela. Este factor, sin duda novedoso dentro del tradicional esquema de división internacional del trabajo capitalista (y, por lo tanto, de su sistema de poder), también ha incrementado las contradicciones existentes en su funcionamiento global.

En suma, entonces, la crisis económica del capitalismo lleva, junto a su agudización, una internacionalización creciente de todos sus problemas, los cuales se expresan en las distintas áreas de las sociedades, fundamentalmente en la política y la ideológica. Por otra parte, la crisis no es más que la consecuencia de ciertos fenómenos que en las últimas décadas se han venido ratificando como las grandes características del proceso de desarrollo capitalista: la internacionalización y concentración del capital y de la producción y, por lo tanto, de sus propiedades privadas. Estos se expresan en sus dinámicas de avance, como procesos que son, acelerando los desajustes intrínsecos del capitalismo y agravando, por consiguiente, la crítica situación actual ya señalada.

De igual manera, es notoria la mayor interinfluencia que se da entre el mundo capitalista y el no capitalista. Los indiscutibles enfrentamientos entre ambos —en forma más o menos “fría”, según lo fijen las diversas coyunturas internacionales— han ido adquiriendo, en su desarrollo posterior a la guerra, un dinamismo tal que ha dificultado sobremanera el panorama del capitalismo y el mundo.

Todo lo descrito repercute en los dos sistemas, no sólo en general, sino también, como es lógico, en cada proceso nacional, aunque de diferentes maneras. Los problemas de alguna o algunas naciones poderosas se trasladan a las demás en forma más o menos rápida o aguda, según los casos. Así tendrán, en cada una de éstas, sus diferentes expresiones internas hechos tales como: alteraciones mundiales económicas o financieras de importancia, cambios coyunturales internacionales repentinos, reagrupamientos políticos y/o de naciones, etcétera.

En consecuencia, se generan, en cada país, situaciones que incrementan el nivel de inestabilidad preexistente, debido a esos hechos provenientes del exterior, que las estructuras nacionales no están adecuadamente preparadas para recibir, sobre todo si se trata de países subdesarrollados pues, como se sabe, sus defensas propias son todavía menores.

Por lo tanto, se configura un cuadro general donde *todo* el mundo está conviviendo, cada vez con mayor intensidad, las diferentes crisis que se van dando en los distintos lugares, sean del tipo que sean, tengan las características que tengan y provengan de donde provengan.

b) ¿Procesos nacionales?

A la ya natural complejidad de los procesos sociales de un país,* debe agregársele su mayor acentuamiento como resultado de la “desnacionalización” paulatina que ellos exteriorizan.

*Máxime si se tienen en cuenta las contradicciones crecientemente conflictivas, en cantidad y calidad, que sufren los países capitalistas, o las que heredan y viven aquellos que experimentan procesos de cambios anticapitalistas, sean progresistas, reformistas o revolucionarios.

De ahí que sea difícil poder concebir a las crisis nacionales solamente como tales, cualquiera que sea el nivel de análisis u observación que se desee hacer. Por consiguiente, para estudiar los acontecimientos que se viven dentro de un país, no se puede hacer mención sólo de sus características nacionales. Estas, sin duda, existen, pero están mezcladas de manera tan importante con factores internacionales que pueden contener, en sí mismas, una buena dosis de "internacionalización", aunque tal dosis variará *según las experiencias históricas y concretas de cada país*.

Sin embargo, podría caerse en un esquematismo simplificador si por lo anterior se entendiese que los elementos nacionales han perdido su validez. Para evitar tal peligro habrá que investigar efectivamente, en cada sociedad o economía concreta, hasta qué punto es decisiva la influencia internacional, es decir, qué factores y de qué origen prevalecen, y cómo se combinan. En síntesis, no puede afirmarse tan categóricamente que los factores nacionales hayan desaparecido, si bien innegablemente la internacionalización ha ido acrecentando su relevancia.

c) Uruguay

Si todo lo expuesto hasta ahora es considerado esencial cuando se desea analizar, con un mínimo de seriedad, el proceso dado en un país, ello se convierte en algo mucho más determinante al momento de hacerlo con uno que tiene, por sí mismo, muy poco peso relativo a nivel internacional. Es decir, si por sus características y ubicación en la estructura mundial de la división del trabajo es históricamente subdesarrollado y dependiente, como es el caso de Uruguay.

Pero no basta sólo con aseverar lo anterior, concluyendo rápidamente que, a través de las distintas etapas vividas, sus posibilidades de funcionamiento interno, en general, están fijadas totalmente por su dependencia con respecto a los grandes centros del capitalismo. La complejidad ya aludida y la importancia del tema requieren de una mayor rigurosidad.

Entonces, habrá que ver, en el caso de Uruguay, si las dos naciones vecinas influyen (aun a pesar de ser también subdesarrolladas y dependientes) frente al poder de tales centros, líderes del sistema, pues con base en sus más altas potencialidades tienen probabilidades de aspirar a posiciones de mayor peso mundial y, sin duda, han logrado un lugar internacional y un crecimiento económico, absoluto y relativo, más significativo que nuestro país. Se deberá investigar, por lo tanto, la posible existencia de complementación, o alguna función similar, entre las incidencias relativas de cada tipo de país. Habrá que analizar también cómo ha influido o está influyendo en ese fenómeno la crisis que se está viviendo, y si, como consecuencia de ello, se han producido variaciones al respecto con el tiempo.

Por consiguiente, habrá que estudiar concretamente si ambos vecinos han ido tomando un lugar de mayor influencia en la región (en particular sobre Uruguay), ya sea a través de su fuerza económica, política y militar, o incluso sirviendo de ejemplo de implantación de un esquema genérico de "salida" del sistema a esa crisis presente.

En ese sentido parece haber en las últimas décadas un factor de indiscutible influencia de Brasil sobre muy buena parte del continente: su concepción del llamado Estado de Seguridad Nacional (ESN), impuesta en la práctica desde 1964, y aún con vigencia en la actualidad. Sin duda, dicho modelo ideológico general, con consecuencias a todos los niveles y aspectos de una organización social, ha prevalecido en las mentes y acciones de quienes siempre están buscando la mantención y/o el avance de los intereses y pautas capitalistas en las sociedades de esta región del mundo.

Por la importancia que ha tenido tal concepción, por ser Brasil uno de nuestros grandes vecinos —con el que incluso se tienen determinados lazos históricos—, así como por la conocida fuerza que este país tiene en todo el continente, ya sea geopolítica, económica o militar, se considera muy importante su acción sobre Uruguay. Es una forma de comprender esa internacionalización a la que se hacía referencia anteriormente.

De esta manera, también se trata de encarar, desde el punto de vista de la particular experiencia uruguaya, la incidencia real de Brasil sobre la región, tema por demás conocido, lo que ha generado muchas discusiones y que tiene una alta significación para el futuro del continente, sea cual sea la conclusión final al respecto.

d) El trabajo y sus partes

Lo anteriormente mencionado constituye, los motivos y objetos del presente trabajo. Esta introducción contiene una parte inicial en la cual se hace referencia a los cambios realizados en la estructura del comercio exterior uruguayo, y cuál ha sido el comportamiento de Brasil en comparación con otros países o regiones de relevancia. En la misma se trata de enmarcarlos en medio de la nueva forma que ha tomado el modelo económico, el cual se puede visualizar en Uruguay aproximadamente a partir de 1974: el de las denominadas exportaciones no tradicionales.

En la segunda parte se intenta describir, por lo menos genéricamente, las características de la economía capitalista en la última década y sus consecuencias en América Latina, para después, en el siguiente capítulo, tratar más concretamente las relativas a nuestro país.

En ambos capítulos se busca analizar el papel que desempeña Brasil, tanto a nivel latinoamericano como en el caso particular uruguayo. Para ello se tratan varios temas específicos, encuadrando siempre todo el análisis dentro del modelo del ESN.

Posteriormente se analizan los problemas generales que presenta el desenvolvimiento del ESN a partir de las experiencias comprobadas en el propio Brasil. Se concluye con algunas precisiones sobre las características del proceso uruguayo, a la vez que se establece, la necesidad de seguir estudiando este tipo de temas acerca del país, para el mejor entendimiento de su realidad.

De esta manera, se podrá adelantar en la decisiva tarea de comprender la situación de Uruguay lo más clara y detalladamente posible en todos sus órdenes. Sólo cumpliendo con esta premisa, será factible cambiar sus actuales condiciones y características.

B. LOS CAMBIOS EN EL COMERCIO EXTERIOR DEL URUGUAY

a) Las exportaciones

Como es sabido, la economía uruguaya se ha caracterizado en general, por tener una variable muy importante en su comercio exterior. Lo anterior quedó de manifiesto desde comienzos de siglo, cuando se lograron acumular grandes sumas gracias al auge ganadero que tanto benefició a los terratenientes latifundistas. Es también conocida la influencia tradicional que Europa —en especial el actual Mercado Común Europeo (MCE)— ha tenido dentro de Uruguay, sobre todo en lo que respecta a las exportaciones, hecho comprobable aún durante la década de los sesenta.

Pero, a la vez, un análisis de tal década demuestra que a partir precisamente de ella, esa influencia ha ido disminuyendo notoriamente. Del 75.8% de participación sobre el total exportado por Uruguay en 1961 —el actual MCE = 60.8%—, se pasa a 69.3% —47.6% del MCE— en 1969. Ya en los setenta, se puede apreciar que, exceptuando 1972 y 1973 (últimos años de precios altos internacionales de la carne), dicha participación ha seguido disminuyendo considerablemente. A fines de 1979 el porcentaje apenas llegaba, de esta manera, al 42.1%, siendo el MCE comprador del 33.2% del total exportado.* O sea que en los últimos veinte años ha disminuido en casi 50% la incidencia de Europa y el MCE en las exportaciones del país. El cuadro 1 lo muestra sucintamente, tomando participaciones por promedios quinquenales.

La contrapartida lógica de tal descenso se encuentra en el crecimiento que ha experimentado América y, dentro de ésta, sobre todo los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), aunque durante algunas años ha existido también un ascenso relativo de Estados Unidos. Para el caso de este país, se nota un fuerte avance a partir de 1976, pero en 1979 aparece un descenso a cifras más o menos cercanas a las tradicionalmente acostumbradas en su participación con respecto a las exportaciones.

De esta manera, mientras en 1961 se vendía a Estados Unidos el 13.6% del total, en 1969 apenas alcanzaba el 6.6%, llegando a porcentajes realmente bajos en 1974, (3.7%). En el cuadro 1 se muestra cómo de 13.1% de promedio en el periodo 1961-1965, se desciende a 4.4% para 1971-1975. El ascenso ya mencionado, que se nota a partir de 1976, hace que en el periodo 1976-1979 se vuelva a obtener la participación que se tenía hace casi 20 años: 13.3%.

Por su parte, la ALALC muestra un aumento real, hecho distinto al caso de Estados Unidos que hace crecer su participación en los últimos años sólo para retomar niveles alcanzados anteriormente y que había perdido. Por ejemplo, del 3.5% alcanzado, en 1961 y 1973 (precisamente los años en que el MCE recupera su parte) comienza un fuerte incremento a partir de 1974: 36.3% en este año, hasta alcanzar el 40% en 1979. El cuadro 1 facilita aún más esa conclusión, pudiéndose apreciar además la diferencia evolutiva que presenta comparativamente con Europa y el MCE. De esta forma se puede

*Todos estos datos y los siguientes fueron calculados a partir de las cifras absolutas que periódicamente publica el Banco Central del Uruguay (BCU).

constatar, en definitiva, un cambio en la estructura exportadora uruguaya, al invertirse la relación entre la ALALC y el MCE, en lo referente a sus crecimientos relativos.

Ese cambio puede tener su base explicativa, por el lado de la disminución del MCE, en las barreras proteccionistas que éste ha fijado, limitando enormemente sus compras de carne, es decir, el producto que generalmente indicó el nivel de la vinculación económica con Uruguay.

Aquí vuelve a resaltar la dependencia económica del país con respecto a las distintas situaciones que vive el capitalismo central. La crisis hace que los países europeos tengan que acceder a las presiones que los sectores agropecuarios propios demandan, en aras de disminuir los potenciales problemas sociales que ocasionaría no hacerlo. De esta manera pasan a controlar cuidadosamente sus importaciones concernientes a dichos productos agropecuarios.

A esto debe unírsele, también, el hecho del descenso de los precios internacionales de la carne a partir de 1974, aproximadamente. Por lo tanto, el total exportado hacia Europa empieza a disminuir. Por otra parte, además, Uruguay comienza a sentir en ese mismo tiempo los aumentos ya tan conocidos en el precio del petróleo, lo cual, junto al crecimiento respectivo en la deuda externa y su servicio, conduce a que nuestro país necesariamente debe incrementar su *quantum* exportador para poder enfrentar esa situación.

Por esto, resulta que la política económica llevada adelante por el gobierno (dirigido de hecho por los militares desde algunos meses antes del golpe de junio de 1973) tenga como objetivo elevar las ventas del país al exterior. Por otro lado, esto es muy funcional para la crisis que estaba viviendo desde hacía —para ese entonces— por lo menos una década, la industria para el mercado interno. Por lo tanto, se incentiva la industria de exportación denominada “no tradicional” (NT). Fundamentalmente a partir de 1974, ella comienza a hacer crecer su parte en las exportaciones en distintos aspectos: pescado, cemento, prendas y calzados de cuero, tejidos y prendas de lana.

De este modo, el país logró elevar en los años siguientes su producción “hacia afuera”, pero basada en artículos NT, por oposición al tradicional proceso de crecimiento “hacia afuera” fundado en los productos primarios. Mayor producto que se debió destinar a cubrir el fuerte aumento que se dio en los precios de los productos importados (petróleo, bienes de capital necesarios para esa industria de exportación NT, fletes), y entonces no se dedicó a aumentar el consumo interno de las masas o permitir la reinversión productiva que pudiera asegurar un desarrollo posterior más firme de dicha industria.

Uruguay vuelve a ser víctima de la desfavorable relación en los términos de intercambio, pues mientras entre 1969 y 1978 el Producto Bruto Interno (PBI) apenas se incrementó en 17.8%, se obtuvo un aumento de 88% en las exportaciones.* Aun con este crecimiento exportador, el país logró una capacidad de importación de sólo el

*Esto significó un desplazamiento de la producción destinada al consumo interno, propiciando el mayor deterioro de esta industria y perjudicando, por lo tanto, aún más el consumo de las clases populares y los intereses de ese sector de la burguesía.

34%,¹ debido precisamente a dicha desventaja existente entre los precios de bienes de exportación e importación.

Pero las necesidades de “crecer” del referido modelo hizo que igualmente se debiera continuar importando, lo que condujo a que el total importado se incrementara en 55.4%² (contra el 34% recientemente visto) durante el periodo antes mencionado.

Naturalmente, esta situación hizo crecer el endeudamiento externo (que se va engrosando, además, con el alza que se produce en las tasas de interés internacionales), relativizando todavía más el “esfuerzo productivo del país”, respecto del cual, quienes lo dirigen, olvidan que es ante todo el de los trabajadores, y no de otro grupo social, pues es sólo el trabajo el que genera valor real.

Mientras tanto, los obreros ven descender paulatinamente su poder adquisitivo al disminuir progresivamente su salario real frente a la inflación, que no se reduce significativamente y, con base en la cual las ganancias especulativas crecen a su costa. Acerca de la evolución desarrollada por el balance comercial y sus componentes, así como del crecimiento de la deuda del país, puede observarse el cuadro 5 del Anexo estadístico.

En este marco (muy sintética y generalmente descrito) donde se presenta la variación demostrada en las exportaciones uruguayas, por la cual la ALALC ha aumentado su parte frente a la reducción que muestra Europa. Esta tendencia deberá ser aún mas precisada, pues ello permitirá, además de entrar en el tema, anunciado previamente, de ver la influencia concreta de Brasil, dar algunos elementos para poder detectar la función que dicho organismos ha cumplido, máxime cuando se adelanta su sustitución para los próximos meses.

Brasil pasa del 1.1% en 1961 a 5.3% en 1970, y a partir de 1974 se nota un importante ascenso participativo (24.1%), el cual si bien ha ido descendiendo ligeramente, es de suma relevancia y es mucho mayor que el de Argentina, por ejemplo, que también ha aumentado pero en menor proporción. Esta nación tenía 1.1% de participación en las exportaciones totales del país en 1961, pero al final de esa década sólo había aumentado a 2.4%.

Ya en la década de los setenta se ve que en 1974 el MCE participa con 27.9%, apenas casi 4% por encima de Brasil. Si bien es la máxima cercanía alcanzada, de por sí significa un cambio esencial con respecto a lo tradicional. Argentina también aminora las diferencias, pero mientras Brasil “salta” de alrededor del 5% al 24%, aquella nación lo hace del 2% a cerca del 8% entre 1970 y 1974, respectivamente. Luego, ambos descienden su parte, pero en 1978 Brasil todavía logra un 18.6%, mientras que Argentina sólo alcanza el 6%, evidenciándose entonces las distancias entre los comportamientos de cada país. Una visión más completa sobre este tema se puede notar en los cuadros 1 y 2.

¹ Faroppa, Luis. “Incidencia internacional en nuestra economía”, en *La Semana* (El Día), Montevideo, 7 de Julio de 1979, pág. 5.

² *Ibid.*, pág. 5.

Por ser la exportación NT la base del modelo actual, es importante también observar el comportamiento que ha tenido su destino. Mientras en total pasan a 995 en 1976 (con base = 100 para el periodo 1964-1968), las dirigidas a Brasil alcanzan un índice de 1704 para el mismo año.³ Asimismo, se nota que la porción brasileña en el total exportado de productos NT, también se eleva: de 10.6% en 1964-1968, llega a 14.5% en 1973 y a 23% en 1975,⁴ porcentaje que en 1978 se encuentra próximo al 18%.⁵

La misma fuente informativa muestra también un crecimiento de la exportación tradicional (fundamentalmente carne y trigo) pero su tendencia no es tan clara como en el rubro NT. Por ejemplo, éstas pasan (siempre relativas a Brasil) de 5.934 millones de dólares en 1969, a 12.479 en 1973, a 53.040 en 1976, y a alrededor de 80 en 1978. Por su parte, las tradicionales varían de 4.649 millones de dólares en 1969, a 12 032 en 1971, y tras descender abruptamente en 1972 y 1973,* se elevan en 1974 a 64 para luego descender en los años siguientes a cifras cercanas a los 20 millones.⁶ Como puede observarse, su comportamiento es mucho más oscilante, a diferencia del de las NT, que es más continuo de mayores valores promediales.

Resumiendo, entonces, puede comprobarse, junto al incremento de las exportaciones NT, el de Brasil como de los más significativos y relacionado en principio con dicha política. O sea que el crecimiento participativo de la ALALC se debe más a los avances de este país vecino del nuestro (y en menor medida Argentina, como se vio antes) que a la acción coordinada de aquel organismo. Al respecto puede analizarse el cuadro 2, y se verá que el gran crecimiento se debe a Brasil. Por ejemplo, mientras que a fines de la década pasada dicho país recibía la tercera parte de lo exportado a la región, a fines de los setenta ascendía aproximadamente a dos tercios de las exportaciones.

Dicha idea, además, es coherente con la ya conocida del fracaso de la ALALC como agente integrador real entre los países subdesarrollados del continente. Por otra parte, el anuncio de que la organización que la va a sustituir buscará facilitar sobre todo las concertaciones bilaterales entre sus componentes, no es más que la confirmación de que la vinculación económica entre ellos tiende a realizarse, fundamentalmente, por ese medio y no como consecuencia de una integración continental total.

b) Las importaciones

En este aspecto del comercio exterior puede apreciarse que tradicionalmente la preponderancia europea no ha sido tan grande como en las exportaciones. Si bien ha habido también una evolución hacia la creciente participación de la ALALC, ésta ha tenido

³ "El comercio con Brasil y su significación", en *Enfoques* (El Día), Montevideo, 1º y 2 de enero de 1978, pág. V, cuadro 4.

⁴ *Ibid.*, pág. V, cuadro 4.

⁵ Dirección General de Comercio Exterior, *Estadísticas de Comercio Exterior*, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo, 1979, pág. 49.

*Debe recordarse que ante los muy buenos precios alcanzados por los productos tradicionales de exportación, durante esos dos años se retomó el nivel de venta a los países europeos.

⁶ Artículo citado, 1º y 2 de enero de 1978, pág. V, cuadro 5.

mayor incidencia, en general, que la respectiva en el total exportado por Uruguay. Ya en 1961 (año en que comienza su establecimiento) participaba con el 22.3% contra 22.5% de Estados Unidos, 24.7% del MCE y 10.3% de Gran Bretaña (total para el MCE de hoy = 35%). Relación que en 1970 era de 31.4% contra 12.9% de Estados Unidos, y 18%, en conjunto, del MCE. Así se sigue evolucionando hasta 1979, año en el que la ALALC ya cubre un 42.6%, mientras que Estados Unidos apenas participa con 17.7%. El cuadro 3 es un buen indicador resumido de dicho proceso.

Lo anterior significa que el MCE y Europa decrecieron su parte en las importaciones uruguayas, aunque en este rubro su significación no fue nunca tan alta como en las exportaciones. El avance de la ALALC, por su parte, tiene también una aclaración similar, aunque en sentido contrario: su participación no aumentó tanto como en las exportaciones, debido a que ya desde el inicio alcanzaba proporciones más elevadas que en éstas.

Brasil, a su vez, cumple igual característica, mientras que Argentina aumentó más aceleradamente su parte, llegando a porcentajes muy parejos a los de aquél en los últimos años, hecho que tampoco sucedía en las exportaciones. Si se observa el cuadro 4 se notará que ambos países han incrementado su parte en mayor proporción que la ALALC y las propias importaciones totales. Por lo tanto, se repite el avance relativo de la región, pero la diferencia a favor de Brasil sobre Argentina (que existía en las exportaciones) ahora se elimina. Se puede ver que la tasa de crecimiento de esta última es un poco mayor (cuadro 3).

Nuevamente, entonces, se concluye que el crecimiento participativo de la ALALC no es producto de la eficiencia de su acción coordinada, sino más bien del impulso que ha habido en los mecanismos de intercambio bilaterales, sobre todo con Argentina y Brasil, según los casos.

En cuanto a Estados Unidos, se ha ido reduciendo paulatinamente su participación como vendedor a nuestro país: en promedios quinquenales baja de 17.3%, en 1961-1965, a 9% en 1975-1978, ratificando así todas las afirmaciones hechas hasta el momento, relativas a las variantes habidas en el comercio exterior de Uruguay en la última década (véase cuadro 3).

De esta manera se pasa ahora a realizar un breve análisis de las tendencias que se están detectando en el capitalismo y, en particular, en América Latina. Dentro de ellas se intentarán explicar dichas variaciones y características del comercio internacional que afectan actualmente al país.

C. AMERICA LATINA Y LAS TENDENCIAS CAPITALISTAS INTERNACIONALES DE LA ULTIMA DECADA

En ese creciente proceso de concentración e internacionalización que viene presentando el sistema capitalista, puede notarse que éste ha ido cambiando. La crisis que se configura en su desarrollo ha hecho también variar la forma en que se expresa la dependencia de los países subdesarrollados, en particular la de Uruguay.

El estudio que se hizo en cuanto a la estructura actual del comercio exterior muestra que los países centrales capitalistas se están amparando más en sus fronteras, defendiendo sus propias producciones en medio de la crítica recesión que viven en general. Sus barreras proteccionistas crecen. Esto ha intensificado, incluso, las pugnas entre ellos.

En crisis anteriores podía notarse algo similar, pero ahora se observa que mientras eso sucede, las políticas económicas impulsadas por los gobiernos de los países subdesarrollados (por lo menos en América Latina) han tratado de ser liberales en grado sumo —económicamente hablando, por supuesto—, buscando encontrar con esa actitud el ingreso de capitales extranjeros que “dinamizaran” sus respectivas economías. La necesidad de ello se encuentra en que estas últimas han ido acentuando sus crisis particulares al producirse la disminución o pérdida paulatina de las condiciones que en algunos casos (como el uruguayo) les habían permitido lograr situaciones económicas relativamente aceptables.*

Por lo tanto, se ha configurado un panorama por el cual los centros capitalistas mundiales ven favorecidas sus posibilidades de expandir sus inversiones en el continente. La propia estructura y desarrollo internacional del sistema lo acelera. Paralelamente fueron adquiriendo (en medio de la acumulación capitalista que se va dando) más y más poder económico las grandes empresas transnacionales, evidenciando una fuerza y madurez que en etapas anteriores no habían existido. Este ha sido, precisamente, uno de los resultados más claros del mencionado proceso de concentración que el capitalismo viene experimentando.

Así, entonces, los diferentes gobiernos latinoamericanos depositaron en dichas empresas la esperanza para poder salir de esas malas situaciones económicas que viven sus países,** las cuales según su razonamiento, se deben a que no existe suficiente “ahorro interno” en ellos, que permita una reinversión productiva. Pero sólo algunos fueron los “elegidos”. En nuestro continente el mejor ejemplo ha sido Brasil, sin duda. Por ello, este país pudo crecer económicamente cuando la industria de sustitución de importaciones había dejado ya de ser funcional al desarrollo y a las características del capitalismo de las últimas décadas.

Es muy conocido su alto nivel de inversiones conseguido durante la primera mitad de los años setenta, fundamentalmente: de 3 728 millones de dólares en 1967, pasó a 11 293 en 1976 su inversión directa extranjera acumulada.⁷ También lo es el crecimiento de, PBI brasileño, que durante muchos años ha alcanzado cifras por encima del promedio de América Latina: en 1974 fue de 9.9% contra 7.7% de América Latina, y en 1976 fue de 9.2% frente a 4.5%, en el mismo orden, por citar algunos años indicativos.⁸

*Ese proceso alcanzó diferentes grados de fortaleza según cada país, pero fue un hecho indudable que se presentó en América Latina en diversos momentos.

**Sobre todo a partir de la década de los sesenta.

⁷Quijano, José M. y Waksman, Guillermo, “Las relaciones Uruguayas-Estados Unidos en 1977-1979”, en Cuadernos Semestrales de *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana* 6. CIDE, México, 1979, pág. 339.

⁸“Las controversias en torno de la política económica de Brasil”, en *Enfoques* (El Día), Montevideo, 11 de diciembre de 1978, pág. IV.

Por consiguiente, el capital extranjero decidió invertir en aquellos países que potencialmente tienen mayores expectativas de ganancias. Lo hizo en función de factores tales como infraestructura industrial suficiente (sobre todo si el proceso sustitutivo había sido considerable), tamaño adecuado del mercado, facilitación legal a su entrada (reducción impositiva, leyes laborales de rigidez para los movimientos sindicales), buena rentabilidad esperada en atención al precio relativamente barato de la mano de obra y/o a la productividad que se puede obtener, y también la necesaria estabilidad sociopolítico-militar que le permitiera desarrollarse con “tranquilidad” a través de la acción de un Estado que internamente en el país le garantizara, efectivamente, “seguridad” de todo tipo.

Por razones específicas, que para propósitos de este trabajo no es necesario analizar ahora, Brasil fue el país al cual llegó esa inversión en el continente. La intención consistió, entonces, en instalar allí principalmente las empresas e industrias que dieran cabida en América Latina a la acumulación que las transnacionales habían ido logrando y necesitaban reproducir.

De este modo, la inversión productiva se efectuó discriminadamente. Ello no hace más que confirmar un concepto acerca del desarrollo capitalista, que es esencial: su selectividad. Al respecto puede recurrirse, por ejemplo, a lo que U. Cerroni afirma al referirse a tales crisis capitalistas.⁹ Estas son funcionales a su propio desarrollo. Sirven como “purgas” dentro de él, pues están basadas en una necesaria eficiencia que lo reproduce en general, pero que no implica que lo haga igualmente en todas sus partes. Más aún: aquellos países o sectores (nacionales o internacionales) que no cumplan con la condición de ser “eficiente”, van quedando de lado o siendo absorbidos o desplazados. Así nace la selectividad como características innegable del desarrollo capitalista, que acompaña a éste en su proceso de concentración e internacionalización, todos ellos fenómenos inseparables en su avance como sistema, avance que, por otra parte, en aras de reproducirse intensifica, a la vez, todas sus contradicciones inherentes no sólo a nivel económico, sino también a nivel social y político.

En virtud de lo anteriormente expresado, los países subdesarrollados menores o en proceso de estancamiento, al no contener dichos requisitos mencionados en cantidades y calidades necesarias y suficientes, no son considerados como destinatarios directos de las grandes inversiones, aunque lógicamente sí del proyecto global en funcionamiento.

En aras de esto último se les ha preferido dejar librados más que nada al capital especulativo financiero, el cual sí puede obtener ganancias más rápidas y menos riesgosas que si hubiera sido orientado a la actividad productiva. Esta política, sobre todo, se ha llevado adelante en países que soportan altas tasas de inflación, como Chile, Argentina y Uruguay.

El capital financiero, como es sabido, está ligado al capital productivo, por lo cual su manejo también lo realizan las grandes empresas transnacionales; en definitiva, en-

⁹Cerroni, Umberto, *La teoría de las crisis sociales en Marx*, Editorial Comunicación, España, 1975, págs. 85 y 86

tonces, éstas deciden sus estrategias de inversión de acuerdo con las expectativas que en cada país generan las situaciones concretas de sus economías, en cuanto a la mayor utilidad posible a obtener en uno u otro sector de ellas.

De esta forma, el propio sistema determina y/o refuerza la marginalidad productiva de ciertos países o regiones ante otras naciones incluso también subdesarrolladas, pero que tienen mayores probabilidades de ser centros de beneficios importantes para el gran capital privado en la esfera productiva. De esta manera se permite a tales aparatos industriales internacionales obtener más mercados donde operar, al poder colocar sus capitales y producciones con el objetivo de realizar sus ganancias esperadas.

Sin embargo, debe prestarse atención a una característica que también ha presentado en América Latina: el proceso de inversión extranjera en el área de la producción. Por ejemplo, en Brasil tal inversión no se concreta fácil o rápidamente, sino que afluye considerablemente a principios de la década de los setenta, cuando el cambio que la había permitido ya había empezado en la década anterior.

Las zonas subdesarrolladas (aun garantizando todas las condiciones que necesita la inversión extranjera para acudir a ellas) no han sido invadidas, por lo menos en la última década en América Latina, en sus esferas productivas con demasiada euforia, sino que para que tal inversión extranjera llegue debe pasar un cierto tiempo que afirme realmente la efectividad de esas garantías requeridas. Y esto para el caso de Brasil, que fue el "gran elegido" de la región. Ni qué decir de los países desplazados que aún están esperando a pesar de los "esfuerzos" de casi todos sus gobiernos. Como se verá a continuación, Uruguay es un muy buen ejemplo del desprecio que los inversionistas internacionales hacen con dicho tipo de países.

D. LAS CONSECUENCIAS SOBRE URUGUAY

a) Escasa inversión extranjera

Indudablemente la baja inversión extranjera en el área de la producción es un hecho muy cierto, a pesar de que los militares y sus tecnócratas han dictado toda la legislación necesaria para atraerla. Esa inversión, cuyo monto es de sólo entre 230 y 260 millones de dólares hasta 1976,¹⁰ proviene fundamentalmente de los centros capitalistas, y no precisamente de Brasil o algún otro país de la región. O sea que los países llamados "emergentes" (Brasil es uno de ellos) que tienen bastante fuerza económica regional, no han logrado, al menos hasta ahora, un lugar importante en la inversión transnacional, por lo cual su fortaleza se refiere a otros aspectos y no a éste. Ello es lo que muestra el caso uruguayo, aunque sea sólo un ejemplo.

Puede observarse que de las 50 mayores empresas extranjeras residentes en el país, en 1976 y 1977 no aparece ninguna brasileña.¹¹ Sólo hasta 1978 aparece una, y está

¹⁰ Quijano, José, "Algunas consideraciones sobre la inversión extranjera directa en el Uruguay", Encuentro sobre la Realidad Económica y Social de Uruguay (ERESU), México, 1981, pág. 1.

¹¹ *Obra citada*, CIDE, México, 1979, págs. 334 a 337.

ligada a la construcción de la represa del Palmar, que tiene que ver con otro punto muy particular de la relación Brasil-Uruguay, como lo es el energético, asunto que se analizará más adelante.

Por su parte, de las mismas 50 empresas extranjeras más importantes, 22 corresponden a Europa en 1976, 18 en 1977, y vuelve a aumentar a 23 en 1978. Mientras tanto, Estados Unidos totaliza, para iguales años, 19, 17 y 19 empresas, respectivamente.¹²

De acuerdo con los anteriores datos, hay mayor crecimiento en el número de empresas europeas, aunque el principal país inversionista es Estados Unidos, representando más del 40% de los activos y del capital y reservas totales extranjeras en Uruguay.¹³ Según esto, mientras que en el comercio con este país Estados Unidos redujo o mantuvo su parte sin ser el principal, sí lo es a nivel de la inversión que llega a la economía uruguaya.

Europa ha descendido tanto su participación en las exportaciones como en las importaciones, sobre todo en las primeras. Sin embargo, en la inversión persiste su presencia; incluso aumenta el número de sus empresas entre las 50 mayores extranjeras en Uruguay. En esta forma se ratifica que la inversión desde el exterior proviene básicamente de los centros mundiales, mientras que a nivel del comercio internacional sí tienen mayor peso los países de la región, en particular Brasil y en segundo orden Argentina.

Con respecto a ésta última nación debe hacerse la aclaración de que si bien posee algunas empresas entre las 50 antedichas (8, 6 y 5 para los mismos años referidos), ello se explica por los lazos más tradicionales entre ambos países y, además, por la innegable fuerza económica que representa Bunge y Born como empresa transnacional ya consolidada, sobre todo en la región. Esto último refuerza, por otra parte, la idea de la trascendencia indudable de las empresas transnacionales, más allá de cuál sea su origen nacional.

De todas maneras, debe notarse que las empresas de origen argentino han sufrido pérdidas (principalmente en 1976 y 1977), mientras que las europeas y las estadounidenses gozaron de tasas de ganancias positivas, con lo cual se muestra también su diferente funcionamiento. A la vez, debe recordarse que el número de empresas argentinas se ha reducido, según el dato correspondiente antes proporcionado, completándose así las diferencias.¹⁴

Otra característica a destacar es que prevalece, ante todo, la compra de empresas ya instaladas y no la llegada de nuevas inversiones. Particularidades coherentes, sin duda, con el proceso de concentración e internacionalización del capital que existe. Es decir, la industria se extranjeriza y no se renueva demasiado, como lo muestra el hecho que entre 1974 y 1977 se haya producido sólo una nueva inversión desde fuera del país,¹⁵ hecho que constituye un reflejo más de la ya mencionada selectividad que constantemente se produce en todo régimen capitalista.

¹² *Obra citada*, ERESU, México, 1981, anexo estadístico.

¹³ *Obra citada*, ERESU, México, 1981, pág. 1.

¹⁴ *Obra citada*, ERESU, México, 1981, anexo estadístico.

¹⁵ *Obra citada*, ERESU, México, 1981, págs. 2 y 3.

b) Mayor dependencia tecnológica de los centros desarrollados

Como consecuencia de todo lo explicado hasta el momento, se puede afirmar también que la tecnología que ha estado entrando a Uruguay en estos últimos tiempos, además de ser escasa, proviene igualmente de los centros, aun a pesar de que éstos han decrecido su comercio directo con el país. Esto es debido al fuerte grado de extranjerización visto de la economía brasileña,* pues ello implica a su vez imponer pautas tecnológicas a esta última.

Luego, a través de las empresas allí instaladas, se trasladan a otros países menores, como el nuestro. En definitiva, mediante la compraventa de su prestación,** las grandes empresas transnacionales han tomado también a Brasil como uno de los ojos de diseminación de su tecnología por el continente.

Nuevo ejemplo de que el sistema globalmente no permite eliminar las diferencias sustanciales que hay entre países desarrollados y subdesarrollados, inclusive para el caso de los que como Brasil han sido deliberadamente elegidos para “crecer”. Más todavía: éstos sirven para propagar y acentuar las distancias con los más desplazados, ya sea con respecto a los centros o a esos propios “emergentes” seleccionados por regiones.

c) Los cambios generales

Con el correr de la última década, principalmente, se han ido formalizando algunas variantes en la estructura del país, en medio de todo el proceso anteriormente descrito. Ellas se expresan a nivel económico, social, político, cultural, sindical.

Así, ha aparecido una industria para la exportación que ha originado un peso más relevante del grupo social correspondiente; ha ido perdiendo un poco más de terreno el sector agropecuario; se ha incentivado el comercio con la región; se está en proceso de reducir los aranceles de importación en aras de ampliar la liberalización de los mercados; ha aumentado la importancia del sector financiero ligado a intereses extranjeros; se ha ido concentrando y extranjerizando la industria; han sufrido descenso sin precedentes el salario real y el poder adquisitivo de los obreros y de algunos sectores de clase media; se ha implantado un sistema político de nítido corte autoritario, reprevisto, preocupado obsesivamente por la “seguridad”, golpeando sin miramientos a todo grupo gremial político que no desee aceptar sus condiciones y/o cambiarlas.

En medio de todo ello se ha producido la irrupción, como factor decisivo en la vida del país, de las Fuerzas Armadas (FF. AA.), sector que generalmente no había participado activamente en ella, pero que ha venido sufriendo un alto grado de influencia internacional. En este sentido puede hallarse, precisamente, una de las grandes tareas que los militares brasileños han realizado, la cual consiste en la propagación ideológica

*También debe considerarse el mismo proceso que se ha estado dando en Argentina, si bien con otras particularidades, porque su mayor peso se produce precisamente en las importaciones de Uruguay.

**Casi nunca por medio de la traslación de su posesión, a menos que ya sea considerada como obsoleta o que no reporte beneficios considerables.

y material del modelo que actualmente se ha implantado en los regímenes del Cono Sur del continente: el ESN.

Este hecho tuvo su origen en la Escuela Superior de Guerra de Brasil, y se ha desarrollado profusamente entre todos los cuerpos militares de América Latina. En particular, los de Uruguay han mostrado ser alumnos muy conscientes y disciplinados. Por eso se aborda ahora un análisis de dicho tema.

d) Las FF. AA. y el ESN

Las ideas predominantes de tal concepción del ESN pueden encontrarse claramente en las FF. AA. uruguayas. Según tales ideas, el mundo está dividido en dos grandes bloques: el “libre del capital” y el “comunista”, que amenaza la “seguridad de los hombres”. Por lo tanto, optar por el primero significa tener como preocupación fundamental su defensa, si se quiere sobrevivir a la creciente “amenaza roja”, y la mejor manera de cooperar para lograr tal seguridad general del sistema “libre” que defienden, consiste en garantizarla en su propio país.¹⁶ Así nace el concepto tan manido de la “seguridad nacional”, que no es otra cosa que la del “capital libre” y sus propietarios privados.

Para ello será el Estado el instrumento en el cual se centra la acción. Se utiliza así el ya creciente peso que ha venido logrando en el tiempo, ante la urgencia del capitalismo de enfrentar las distintas crisis que se han ido viviendo. A través suyo, además, se defiende la concepción de la “guerra total”, es decir, la necesidad de una estrategia global que luego deviene en la reafirmación de dicha seguridad nacional, al analizar las situaciones concretas de cada país.¹⁷

De esta forma se debe crear un “nuevo Estado”, autoritario, pues ya nada puede escapar a la guerra entre “los dos mundos”; de ahí que tampoco pueda separarse lo civil de lo militar y, por consiguiente —cada vez con mayor poder—, “lo militar” debe tener un creciente papel a desempeñar en la sociedad.¹⁸

Junto a ello se concibe el aspecto económico, viéndolo todo como un conjunto, no separadamente. El desarrollo económico será igualmente necesario, máxime atendiendo al proceso de internacionalización creciente del capital, dentro del cual transcurre esa confrontación entre “los dos mundos”. Dicho desarrollo permitirá consolidar el poder; es un factor decisivo en esa “guerra total”. De esta manera, seguridad y desarrollo se complementan y engendran mutuamente.¹⁹ Sin embargo, este tema ha sido motivo de disputas entre los militares, pues existen grupos que quieren darle prioridad tanto a un factor como a otro. Aquí tal vez esté la causa de los sectores más duros (desean predominar la “seguridad”) y de los menos duros (desean predominar el “desarrollo”).

¹⁶ Comblin, Joseph, La doctrina de la seguridad nacional, en *Lecturas Universitarias* núm. 31, UNAM, México, 1979, pág. 412.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 413.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 414.

¹⁹ *Ibid.*, pág. 414.

Pero el fortalecimiento del poder nacional, que significa toda la concepción del ESN, plantea el dilema entre “bienestar y seguridad”, pues por razones políticas siempre es preciso asegurar un “mínimo” de bienestar. En esta dirección también puede apreciarse diferencias entre esos dos grupos que generalmente se forman dentro de las FF. AA., a los que comúnmente se denomina como “más duros” y “menos duros”, si bien a estos últimos hay quienes los llaman “sectores rescatables”.

De todas maneras, hay una idea aceptada, aun reconociendo la existencia de ambos grupos, que consiste en que la libertad que (se reconoce) se sacrifica determina “una pérdida de seguridad, pero a la vez, para defender a aquella misma es necesario asentarla en las sólidas bases de la seguridad nacional”.²⁰

Con este conjunto de ideas se ha estructurado la doctrina del ESN, que es presentada como “síntesis de todas las ciencias humanas[...] una síntesis entre política, economía, ciencias psicosociales, estrategia militar”, ligándola sobre todo a dos disciplinas básicas: la geopolítica y la estrategia que deviene en geoestrategia.²¹

Así se ha pretendido armar un modelo sociopolítico-militar acorde al proyecto económico que se busca implantar y configurar, un gran cuerpo ideológico de intento capitalista de salida a la crisis existente en los países subdesarrollados (por lo menos en América Latina) como parte de la crisis más general que vive el sistema. Las FF. AA. de Brasil lo modelaron teórica y prácticamente, mostrándolo como ejemplo para el resto de sus colegas continentales y, sin duda —desgraciadamente para los intereses de las grandes masas—, ha tenido mucho eco en todas ellas.

La interrelación que existe entre las FF. AA. latinoamericanas fue incentivada, desde hace ya varias décadas, por medio de los cursos de instrucción propiciados por los sectores militares estadounidenses, los cuales, además, muestran haber tenido gran influencia sobre los brasileños. Por ejemplo, la conocida Escuela Superior de Guerra donde Golbery encabezó toda esa concepción del ESN, fue establecida en 1949 tratando de imitar a la National War College.²²

Sin duda, a través de esos contactos y otros similares, las Fuerzas Armadas de Uruguay fueron construyendo su ideología y papel actual. Las continuas declaraciones y actitudes suyas no hacen más que confirmar todos los conceptos que dicho modelo del ESN contiene, y que se trataron de resumir anteriormente, aunque para un análisis completo de ellas habrá que tener en cuenta también las características propias que les dio el país con sus particularidades durante tantas décadas de este siglo; este aspecto no se incluye en el presente trabajo.

El caso de Brasil también muestra sus particularidades, por lo cual aun en esta concepción también hay lugar para “lo nacional”. Golbery, sin embargo, siempre manifestó la importancia de diseñar una geopolítica brasileña “para auxiliar a los EUA en la de-

²⁰ Cavalla, Antonio, La Sorbonne de Brasil: el General Golbery, en *Lecturas Universitarias* núm. 31, UNAM, México, 1979, págs. 111 y 112.

²¹ *Obra citada*, UNAM, 1979, pág. 408.

²² *Ibid.*, págs. 407 y 408.

fensa de Occidente contra el imperialismo comunista de origen exótico”.²³ Coherente con eso y con todo el modelo, se han producido innumerables casos de identificación entre las políticas de ambos gobiernos, creándose íntimas relaciones entre ellos durante muchos momentos.²⁴

No obstante, también puede notarse que Brasil ha podido obtener en ciertas ocasiones bastante independencia en sus decisiones, lo cual se explica por el propio carácter del Estado brasileño, que lo lleva a poseer intereses particulares que lo conducen a diferir de aquel país. Es decir, “escudándose en la protección de los intereses nacionales” ha ido tomando autónomamente diversas medidas de tinte nacionalista.²⁵

Por lo tanto, a pesar de su dependencia con respecto a Estados Unidos, la propia concepción lleva inherentemente una importancia tal al Estado que convierte a éste en una fuerza muy relevante por sí misma. Y al destacar tanto el concepto de “lo nacional” se termina por darle un verdadero valor a este elemento, que conduce efectivamente a que en determinadas situaciones se le tenga que respetar en la realidad. Lo que en un principio pretendía ser un fenómeno ideológico se transforma, de esta manera, en un hecho real que se deberá tener en cuenta al desarrollarse el proceso y actuar en él.

“El concepto de la seguridad nacional es integral en el sentido que abarca todo lo que importa a la vida de la nación en el plano interno y en el externo[...] y es el gobierno el que está obligado a realizar los designios de la historia.”²⁶

A su vez, la relevancia que consigue el ESN* deriva inmediatamente en proporcionar igual importancia política para quienes encabezan, en la práctica, la acción tendiente a su establecimiento y consolidación: las FF. AA. Aquí nace la fuerza real actual de éstas, y en el caso uruguayo ello fue fundamental para que hoy llegaran a tener el poder que tienen.

En la necesidad de un Estado autoritario y fuerte hallaron la razón de la necesidad de que ellas mismas también lo fueran, obteniendo así la base objetiva que les permite poseer el rol decisivo que jamás habían gozado en el sistema de poder de Uruguay. Incluso este factor les dio fuerza propia frente a las FF. AA. de Brasil y Argentina, las cuales, por sus mayores poderes militares, indudablemente podían verlas (y así sucedió varias veces durante momentos críticos en décadas anteriores) sin las condiciones necesarias (militares y políticas) para cumplir el papel que todo ejército debe realizar siempre: “la defensa del orden establecido”. De esta manera, entonces, también encontraron su lugar y prestigio internacional entre los sectores más reaccionarios de la región, lo cual antes tampoco poseían.

²³ Castro, Pedro F., *Fronteras abiertas: expansionismo y geopolítica en el Brasil contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1980, pág. 111.

²⁴ *Ibid.*, págs. 84, 85, 112, 113 y 121-131.

²⁵ *Ibid.*, págs. 132 a 142.

²⁶ *Ibid.*, pág. 110.

*Debe tenerse en cuenta que dicha relevancia se incrementó ante los “peligrosos” conflictos sociales y políticos que se fueron produciendo como consecuencia de la crisis económica y de poder vivida. Por consiguiente, el restablecimiento del “orden y la seguridad” se necesitó más que nunca.

Por su parte, en Brasil los mayores niveles logrados por el Estado y las FF. AA. de éste, favorecieron sus intenciones expansionistas, atendiendo a su alta potencialidad basada en la gran dimensión relativa que tiene para la región, sobre todo al obtener un considerable crecimiento económico. “La geopolítica fundamenta en la geografía la idea expansionista del destino manifiesto del Brasil, destino que se deriva de su extensión territorial y de su excelente posición geográfica[...] La mentalidad geopolítica conduce, en consecuencia, a una política de poder dirigida a fortalecer el Estado frente a los demás y, después, una política nacional tendiente al expansionismo.”²⁷

Así nace la fuerza e influencia de Brasil en el continente en la última década, sobre todo en el Cono Sur y, por lo tanto, en Uruguay. En este sentido las vinculaciones entre ambas FF. AA. han tenido varios ejemplos en todos los ámbitos, no sólo en lo económico, como se ha visto; han llegado también a la colaboración represiva concreta, de la que se conocen tantos lamentables casos. Van desde las famosas amenazas de invasión, siempre que en nuestro país la situación sociopolítica adquiría grados de “peligrosidad” para el *statu quo* (sobre todo en 1971 ante el creciente avance de las fuerzas populares), hasta las últimas coordinaciones que permitieron el secuestro de dos militantes de la izquierda uruguaya en Porto Alegre, y su posterior conducción a las cárceles militares de Uruguay.

e) La importancia económica del Estado

El acrecentamiento registrado en la importancia del Estado abarca también el ámbito económico, no obstante ser muy usual oír y leer que la política respectiva a llevar adelante (por parte de los gobiernos que ha implantado este ESN) consiste en privatizar la mayor cantidad de actividades económicas y servicios que tradicionalmente el Estado había ocupado.

De este modo se pretendería dejar en manos del capital privado, sin intervencionismos “coartantes”, el desenvolvimiento de la economía a la cual puedan concurrir “libremente” las fuerzas del mercado. Así se lograrían (según el pensamiento dominante) eliminar los fuertes déficits existentes en las empresas públicas; los servicios públicos dejarían de ser ineficientes y costosos, se reducirían los gastos estatales y, en consecuencia, los déficits fiscales. Se terminaría, además, con uno de los factores causantes de la inflación de acuerdo con la concepción monetarista, la cual generalmente va de la mano con dicho modelo del ESN; de ahí, entonces, las conocidas relaciones de sus dirigentes con el FMI.

Sin embargo, si se analiza el Estado brasileño puede verse que entre 1966 y 1975 se crearon 231 empresas públicas, llegándose en 1978 a un número de 567.²⁸ Estas se dedican a servicios públicos, transportes y producción de insumos básicos (petróleo, petroquímica, química, minería, siderurgia), todas ellas actividades que toma el Estado a causa de su fuerte necesidad de grandes inversiones y sus mayores riesgos, las toma el Estado.

²⁷ *Ibid.*, pág. 110.

²⁸ Faroppa, Luis, “Expansión de las empresas estatales en Brasil”, en *Enfoques* (El Día), Montevideo, 25 de septiembre de 1978, pág. III.

Su acción se ha dado “por intermedio de empresas mixtas asociándose con el capital extranjero concretamente”,²⁹ y se observa que han tenido gran importancia “las actividades militares para la manutención y expansión de la industria mecánica y química”, es decir, “las inversiones militares pasaron a ser el núcleo de iniciativas que ejercen hoy un papel decisivo en el proceso de acumulación del capital”.³⁰

De estas breves referencias a datos y estudios efectuados por diversos investigadores del tema, se puede desprender que el Estado brasileño no ha tenido un comportamiento como el que debería esperarse, según el discurso de los defensores de la política anteriormente descrita.

En lo que atañe a nuestro país, parecería que tampoco hay unanimidad de criterios ni siquiera en el planteamiento teórico de sus ideólogos económicos y/o dirigentes, si se presta atención a las distintas posiciones que al respecto se pueden observar, como consta en otro trabajo presentado en este mismo Encuentro.³¹

De acuerdo con lo anterior, la experiencia brasileña está mostrando que el Estado se mueve con una serie de criterios propios, tratando también de optimizar utilidades, diversificando producciones en los sectores económicos que logran beneficios considerables, buscando su autofinanciamiento hasta, incluso, conseguir establecer filiales. Esto ha llevado a la constitución de enormes empresas públicas muy ramificadas; por ejemplo, Petrobras controla 35 empresas y, junto a la Compañía del Valle Do Rio Doce, explica más del 60% de las nuevas empresas que corresponden al último decenio.³²

De esta manera consiguen rebajar sus costos, conduciendo ello a que se beneficien los sectores privados que utilizan para su actividad específica los insumos que las empresas públicas producen, o que se sirven de servicios, como son la energía, el agua o la propia infraestructura, facilitándoseles y abaratando su producción. Al mismo tiempo existen otros sectores privados que tienen casi toda su fabricación en función de la demanda requerida por tales empresas públicas, completándose, de este modo, una estrecha ligazón de estas últimas (y, por lo tanto, el Estado) con los intereses de los capitales privados.

El Estado brasileño, por ende, sigue teniendo un importante papel a desempeñar en la economía, favoreciendo el desarrollo del modelo impuesto en el país, el cual se basó en las fuertes sumas invertidas por el capital extranjero y favorece sobre todo a este último. Pero ya no es el Estado que esencialmente se preocupa por amparar a la industria nacional con medidas proteccionistas fiscales, sino que forma parte, ahora, del proceso productivo y apoya al capital privado buscando ayudar efectivamente en la reproducción del régimen impuesto. Busca obtener, a la vez, su propia “eficiencia” por medio

²⁹ Baer, Mónica, “El desarrollo latinoamericano y el caso específico de Brasil” (mimeo), México, 1979, pág. 32.

³⁰ Dos Santos, Theotonio, *Brasil: la evolución histórica y la crisis del milagro económico*, Nueva Imagen, México, 1978, pág. 96.

³¹ Elías, Antonio y Peres Wilson, “Las empresas del dominio industrial y de servicios del Estado en Uruguay en la última década”, Encuentro sobre la Realidad Económica y Social del Uruguay (ERESU), México, 1980, págs. 11 a 16.

³² Artículo citado, 25 de septiembre de 1978, pág. III.

de la puesta en práctica de pautas típicamente capitalistas que comúnmente utilizan las empresas privadas, no el sector público (por lo menos en los países subdesarrollados). Por consiguiente, mantiene su función de actuar para consolidar el modelo dominante, pero la variante reside en que ha cambiado su tipo de actividad, sus formas, sus características, por lo menos hasta ahora, más allá de que pueda continuar desempeñándolas. De todas maneras, la variación registrada merece su consideración si se quiere analizar el caso uruguayo, debido a que quienes han estudiado el comportamiento de las empresas públicas en nuestro país, concluyen que aquél sigue siendo partícipe importante de la actividad económica.³³ En este aspecto también se repite la contradicción que eso implica para aquellos sectores de la burocracia tecnócrata de los militares (vinculados sobre todo a la revista *Búsqueda*) que pretenden ser más realistas que el rey, queriendo privatizar todo.

Si bien es apresurado poder afirmar que su evolución será la misma que ha tenido el Estado brasileño y sus empresas,* las características que muestra el ejemplo uruguayo hasta el momento (sumado a la tradición que hay al respecto en el país) permiten pensar que quizá se intente recorrer similares caminos en este sentido también. Por lo menos, puede suponerse que probablemente se lleven adelante tales pautas para la actividad estatal, aunque éstas también signifiquen cambiar los criterios comunes sostenidos acerca de dicha actividad en cuanto a su funcionamiento.

f) La relevancia de la energía

Sin duda alguna, un factor que ha complicado el desenvolvimiento de las economías de Brasil y Uruguay ha sido el energético, fundamentalmente con base en el problema petrolero. La importación de este producto ha crecido de tal manera que planteó un serio inconveniente de déficit en las cuentas de ambos países, de ahí que los dos tengan en principio un interés común: reducir su dependencia del petróleo. Por lo tanto, se han inclinado más hacia la generación de energía hidroeléctrica, centrando sus esfuerzos en ella, pero sin descartar otras fuentes de energía.

En este marco se emprendió la construcción de la represa del Palmar, pero no debe olvidarse que Uruguay también tiene en proceso la represa del Salto Grande con Argentina, con lo cual se está mostrando que no hay preferencias solamente hacia Brasil.

La historia de Palmar empieza en 1973 cuando se crea su Comisión Mixta (COMIPAL), firmándose en junio de 1977 el contrato para la realización de los trabajos, por un total de 230 millones de dólares. Las obras abarcan la construcción de la Casa de máquinas, un vertedero y dos diques de tierra laterales con tres unidades de generación, cada una con 110 MW de potencia. Además, se construyen líneas de transmisión entre Palmar y Montevideo, así como subestaciones en los dos sitios.

El financiamiento proviene esencialmente del Banco de Brasil (61%), y por el acuerdo de febrero de 1976 el Banco Central del Uruguay (BCU) recibió un crédito de 142 millo-

³³ *Obra citada*, ERESU, México, 1981, pág. 16 y sig.

*Hay que recordar el mayor grado de maduración del proceso brasileño con respecto al uruguayo, y también las menores dimensiones de este Estado.

nes de dólares, de los cuales hasta el momento se han utilizado 83.2. El interés pactado es de 8% anual; el primer vencimiento de la amortización es en 1981, y su vencimiento definitivo es a 20 años. En junio y diciembre de cada año se deben pagar 2.3 millones de dólares (en cada fecha).³⁴

Este préstamo forma parte esencial de las relaciones económico-financieras entre ambos países por fuera del comercio exterior, las cuales se enmarcan en una serie de acuerdos que se han ido dando entre ambos gobiernos. Al respecto, el libro —ya citado— *Fronteras abiertas: expansionismo y geopolítica en el Brasil contemporáneo* contiene un buen inventario de ellos.³⁵ De éstos, el aspecto energético sobresale por representar las tres quintas partes de la inversión pública uruguaya: 40% entre Salto Grande y Palmar, y 20% en las obras de UTE para transmisión y distribución.³⁶

De todas maneras, ese conjunto de ligazones con Brasil (que comienzan en 1972) está estableciendo una intensificación en las relaciones entre dicho país y Uruguay en la década de los setenta, relaciones que anteriormente no eran tan considerables. Dentro de las mismas, la importancia de Palmar puede estar indicada por el hecho de que en 1978 aparezca, entre las 50 empresas extranjeras mayores en Uruguay, una empresa brasileña (Mendes Junior), precisamente la que está construyendo dicha represa. Pero también es significativo que mientras esta empresa posee en el país 176 millones de nuevos pesos en activos, ha invertido en capital y reservas apenas 50 mil pesos.³⁷ O sea que su presencia está basada solamente en esa obra, por lo cual su inversión es transitoria y menor, y resulta importante su traslado en bienes necesarios para la obra. Con esto se ratifica todo lo expresado en capítulos anteriores, referente a las características que toma la inversión directa extranjera en Uruguay.

g) El aspecto financiero

Para completar el cuadro anterior se puede hacer referencia al aspecto financiero entre Brasil y Uruguay. Además de esos préstamos otorgados por el gobierno brasileño este último país a través de los acuerdos mencionados, deberá verse la situación bancaria para tal fin.

Del *ranking* de bancos según sus recursos (patrimonio y depósitos en moneda nacional) al 31 de diciembre de 1979,³⁸ se puede apreciar que el mercado bancario está bastante concentrado, pues tanto en 1978 como en 1979 los tres principales bancos ocupan alrededor del 48% del total. Por otra parte, desde 1975 a 1979 han conservado su lugar, en este orden: Comercial, La Caja Obrera y De Crédito.

³⁴ Cuenta "Obligaciones con el exterior del sector público", Informe del Banco Central del Uruguay (BCU), marzo 1980.

³⁵ *Obra citada*, Siglo XXI, México, 1980, págs. 152-155.

³⁶ Quijano, José M., "Las relaciones económicas de Uruguay con sus vecinos", en *Cuadernos de Marcha*, núm. 4, 1979, pág. 126.

³⁷ *Business Latin American*, febrero de 1980.

³⁸ "Ranking de entidades uruguayas", en *La Semana* (El Día), 3 de mayo de 1980, pág. 7.

En este marco, el Banco de Brasil en 1979 se encuentra en la 18a. posición de un total de 21, y en años anteriores alcanzó —como máximo— la 13a., en 1976. Con ello se muestra que tampoco en este rubro hay una fuerte presencia de capitales brasileños. En 1978 el Banco de Brasil poseía el 1.21% de los recursos bancarios totales y en 1979 había bajado al 0.86%.³⁹ Todos estos datos son compatibles con lo afirmado durante el trabajo.

E. LOS PROBLEMAS INHERENTES AL MODELO IMPLANTADO

Por el grado de avance en que se encuentra el proceso brasileño, el mismo es un buen indicador real del camino por el que se transita, si se elige optar por dicho modelo del ESN. Mostrar sus consecuencias servirá, entonces, para precisar sus perspectivas y observar sus variaciones. Así, luego se pueden analizar hasta sus últimas consecuencias, y con resultados en la mano, las implicaciones de todas sus pautas. De este modo, después no se podrá acusar a la opinión dada de haber pecado de “ideologista”, como sucede comúnmente para desvirtuarla, en caso de que la misma no constituya una apología.

Desde el punto de vista económico, no por conocidos se debe dejar de mencionar los problemas que en los últimos años han venido exteriorizando determinados aspectos: decrecimiento del aumento del PBI, fuerte déficit comercial, enorme volumen de la deuda externa, creciente inflación, por citar los más relevantes. Todos ellos desembocan en la mejor descripción del modelo económico brasileño: la fuerte regresividad de la distribución del ingreso. “El 80% de la población de menores ingresos en 1960 disponía de algo menos de la mitad del ingreso nacional (45.63%), mientras en 1976 sólo accedía a la tercera parte[...] En cambio en el mismo periodo, el 5% de la población que compone el estrato de cúpula acrecentó notablemente su participación en el ingreso total, ya que de algo más de una cuarta parte pasó prácticamente a los 2/5 del total.”⁴⁰

El retroceso económico que echó por tierra el “milagro brasileño” desemboca, sin lugar a ninguna duda, en la desigualdad social que él implica. Precisamente sobre esta base se han erigido los conflictos sociales que paulatinamente han transformado parcialmente la realidad política. Si bien hay quienes consideran la evolución registrada como funcional al propio desarrollo del modelo, no puede negarse que la misma ha sido también consecuencia de tales contradicciones, a partir de las cuales han ido agitándose más los niveles explícitos de la lucha de clase, con un cierto resurgir de los movimientos populares y las organizaciones sindicales, aunque sin olvidar las limitaciones naturales que todo eso significa con la presencia de un gobierno militar.

El modelo brasileño se ha reajustado, buscando eliminar los problemas mencionados para volver a obtener la “eficacia” deseada, aunque quienes lo dirigen estén olvidando sus contradicciones. Es preciso aclarar, en este sentido, que esas variaciones tampoco implican el desplazamiento de los militares de la esfera política, ni siquiera como intención de mediano o largo plazo.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Faroppa, Luis, “Distribución del ingreso en Brasil”, en *Enfoques* (El Día), Montevideo, 18 de diciembre de 1978, pág. III.

Este ha sido precisamente uno de los puntos en los que los defensores del ESN siempre han insistido: no volver a situaciones por las cuales los militares “ordenaban” el cuerpo social y político para que luego dejaran todo, como antes, en manos de los políticos tradicionales.

Ahora se busca un cambio real en ese sentido y los hechos están mostrando que las FF. AA. (no sólo en Brasil sino en todos los países del Cono Sur, por lo menos) han conquistado un poder real y que muy difícilmente se apartarán unilateralmente de él. “Lo que sigue al golpe no es un régimen provisional de corta duración sino programas políticos a largo plazo, con objetivos y planes de carácter global y permanente, no sometidos a fechas limitadas. El explícito objetivo político del nuevo militarismo cuando ahora llega al poder, es permanecer en él por tiempo indefinido, por lo menos hasta que cumpla todos los programas previamente anunciados.”⁴¹

Además, “se parte de la idea de que el orden institucional que antes prevalecía es inadecuado y necesita ser superado”,⁴² y en el nuevo modelo “el militar tiene una nueva función mesiánica por desempeñar en la historia”; por lo tanto, “los militares se presentan como la fuerza dominante e integradora de un nuevo orden social[...] La construcción de este nuevo orden es presentada como una tarea a largo plazo que ellos mismos definen como una revolución, que debe ser comandada por un gobierno militar-tecnocrático”.⁴³

En consecuencia, sus intenciones, plenamente ratificadas en varios países por medio de sus continuas declaraciones y hechos no son “volver a los cuarteles”. Esto no debe entenderse como que nunca vayan a tener flexibilidad política. Precisamente lo sucedido en el último año en Brasil muestra que saben adecuarse a los momentos que van viviendo. Pero ello no quiere decir, a su vez, que no persistan en su modelo, el cual van a seguir impulsando con su presencia activa. Muy difícilmente puede pensarse en todo el proyecto aludido o uno similar sin la participación de las FF. AA. en su control y/o ejecución. Sólo un cambio verdadero en tal proyecto hará que sean desplazados totalmente como fuerza.

Esto no significa que no se vean posibles algunas modificaciones parciales. Precisamente el reconocimiento de que en determinadas circunstancias muestren flexibilidad, va dirigido en tal sentido. Pero esa “flexibilidad” se va a lograr cuando su fuerza política ya no la sientan tan dominante. Por consiguiente, este ha de ser el camino (minar dicha fuerza) y no otros más oscuros y de impronosticable final. Y se debe minar dicha fuerza para desplazarla, no para integrarse a ella.

También el ejemplo brasileño es un buen indicador de esto, pues el poder militar se ha planteado una “apertura” con partidos políticos, cuerpo legislativo, amnistía, etc. Pero a la cabeza siguen las FF. AA., lo cual no significa que deba despreciarse el

⁴¹ Costa Pinto, L. A., *Nacionalismo y militarismo*, Colección mínima, núm. 29, Siglo XXI, México, 1974, pág. 109.

⁴² *Ibid.*, pág. 110.

⁴³ *Ibid.*, pág. 111.

avance que aquella implica, sino que es la constatación de que no va a haber jamás un retiro voluntario suyo del poder.

Este hecho se está repitiendo en el caso uruguayo como en otros de la región. Incluso la actitud de los militares de Uruguay parece aún más dura, dificultando seriamente el diálogo con algunos sectores de los partidos tradicionales; sólo parecería haber acuerdos con los más claramente ultrarreaccionarios. Por su parte, la típica característica de ellas en conformar una unidad de mando con disciplina, concepto claro de la jerarquía y cohesión, favorece la coherencia del planteamiento y no permiten idas y venidas “peligrosas” al respecto.

Por alguna razón enfatizan tales características de los aparatos militares, e incluso se ufanan tanto de ellas. Por ejemplo, son muy significativas las palabras de los generales Alvarez y Queirolo, expresadas cuando se produjo el último cambio de comandante general del Ejército: “La Institución Ejército es un organismo formado por hombres de acción, que obedecen, trabajan, escuchan, pero inscriptos dentro de un orden castrense que se basa en la subordinación y en la obediencia, piedra angular de nuestra institución sin la cual no es posible el ejercicio del mando.[...] El mando, esencial de la vida militar, debe persistir en el futuro para asegurar la unión de las fuerzas, la verticalidad de los mandos y la eficiencia en el empleo de sus medios[...] Los que así no lo crean o no lo practiquen quedarán por el camino, porque la unión de la fuerza Ejército genera el estudio protector de la institución contra infiltraciones de todo tipo[...] El afianzamiento de la Cohesión, la Camaradería, la Disciplina, la Lealtad al Proceso fueron los elementos que aseguraron la dinámica de las Fuerzas en Febrero.”

Todas estas “cualidades” de las FF. AA. son precisamente las que necesita hoy el capitalismo subdesarrollado, por lo menos para poderse conservar como sistema dominante. Sin rigideces ni autoritarismos ni represiones como las que poseen los ejércitos, ya haría algún tiempo que dicho sistema no predominara en las sociedades en que aún prevalece. De ahí su “impostergable necesidad y presencia”. Precisamente por esta razón ya han logrado un espacio definitivo en la esfera de poder del sistema. Ya no serán los encargados de “salvarlo” solamente; ahora también forman parte del bloque dominante en el poder (junto a las burguesías financiera e industrial), dentro del cual va perdiendo su relevancia la oligarquía latifundista. Han dejado de ser los simples “agentes del orden”. Hoy son los socios de los grupos económicos privilegiados, aun a pesar de la voluntad de algunos sectores de éstos y de los partidos tradicionales que han perdido prácticamente su poder, del que tanto disfrutaron durante muchas décadas.

Pero “lo más notable de esa concepción (del ESN) es la ausencia total del concepto de pueblo que no interviene jamás en los escritos sobre la seguridad nacional. Existen ciudadanos dentro del Estado y subordinados al Estado[...] La noción de pueblo como realidad de los hombres frente al Estado, eventualmente luchando contra los excesos de un Estado o tratanto de limitar su poder es completamente ajena a la doctrina de la seguridad nacional”.⁴⁴

⁴⁴ Comblin, Joseph, “La doctrina de la seguridad nacional”, en *Lecturas Universitarias*, núm. 31, UNAM, México, 1979, pág. 415.

O sea que estas tristemente célebres FF. AA. no solamente con todas sus acciones represivas y con su modelo económico antipopular exteriorizan su desprecio hacia las grandes masas. No casualmente, en todo su marco ideológico tampoco hay ni una mínima referencia hacia ellas, ni es gratuita, por lo tanto, la falta de consenso popular que tanto las caracteriza. Precisamente ésta será, sin duda, la causa de su derrota como cuerpo, como ideología, como sistema. Porque la Historia en definitiva la hicieron, la están haciendo y la harán siempre esos pueblos que para los militares “no existen”. Hoy Nicaragua es un buen ejemplo de ello, como sucede también con otros pueblos del mundo. Apostar a éstos, es la forma de cambiar los procesos sociales y políticos actuales, y para hacerlo habrá que actuar en consecuencia.

F. PRECISIONES FINALES

Evidentemente Uruguay ha sido cada vez más influido por Brasil, como se desprende del análisis que constituye este trabajo. Ese hecho no implica en proporción directa que se haya atado indefectiblemente a él; otras regiones pesan mucho más en diversos aspectos. De todas maneras, es necesario considerar esa nueva influencia.

Por consiguiente al analizar la situación uruguaya actual habrá que tener en cuenta también, con mayor detenimiento que el usual, la que está viviendo Brasil. Además, deberá ponerse especial énfasis en factores nuevos que puedan ir cambiando esa distinta relación que hoy está presente. Por ejemplo, el reciente encuentro entre los “presidentes” de Argentina y Brasil debe verse como la consecuencia de la coyuntura concreta que se vive en la región, que precisamente es originada por los nuevos momentos que también caracterizan a tales países. Brasil, en función de sus actuales requerimientos busca su favorecimiento ante las necesidades y debilidades relativas de Argentina, nación que, a su vez, trata de encontrar la estabilidad, el desarrollo y el resurgimiento en la zona que no logrado conseguir desde hace casi tres décadas.

Lógicamente, no se pretende entrar en dicho tema por su complejidad y por no ser expresamente necesario para nuestros fines analizarlo, pero se cree ineludible al menos plantearlo, debido a que es uno de esos nuevos elementos que se están generando y que pueden tener una influencia muy determinante sobre Uruguay, más allá de la viabilidad real de su concreción futura. Hoy, el solo acontecimiento de la existencia misma del acuerdo permite apreciar los cambios que se han verificado.

También habría que tener en cuenta cómo influye en Uruguay ese nuevo clima político que se está dando en Brasil, a pesar de todas las limitaciones que posee. Por ejemplo, son un hecho las acciones que ayudaron a la libertad de Flavia Schilling o las distintas expresiones políticas y parlamentarias de la oposición brasileña, denunciando los problemas uruguayos y criticando la actitud del gobierno brasileño ante ellos.⁴⁵

Asimismo, habrá que detenerse en las consecuencias que traigan sobre Uruguay los efectos de la crisis actual de ese supuesto “milagro” económico. Esta crisis ha condu-

⁴⁵ “El congreso brasileño y la dictadura uruguaya”, en *Cuadernos de Marcha*, núm. 5, México, 1980, págs. 131-133.

cido a que se llevara adelante una política en tal sentido que intente resolverla, amparándose en su comercio exterior. Por lo tanto, las distintas medidas tomadas al respecto incidirán, casi seguramente, sobre la relación comercial con Uruguay.

Todas estas interrogantes se deberán analizar detalladamente junto a las que este trabajo ha planteado, y de ahí la aclaración inicial de que éstas son sólo ideas preliminares que luego de este Encuentro se tratarán de seguir estudiando, ampliando y avanzando. Uruguay ha perdido bastante margen propio de maniobra a nivel internacional, y ese elemento genera situaciones que no eran las suyas características durante tantas décadas, a la vez que engendran contradicciones nuevas y mayores aún, todo lo cual no deberá estar ausente de cualquier estudio que se desee hacer acerca de Uruguay.

Sin embargo, no debe olvidarse que los procesos sociales no corresponden sólo a sus últimos años, sino a todo un conjunto de ellos a través de muchas décadas que han dejado diversas señales en el seno de la sociedad. Con esto no se pretende subestimar lo anterior. Se acepta que las pautas han cambiado, pero también se recuerda que “lo nuevo” nunca rompe fácil, rápida y totalmente “lo viejo”. Hay coexistencias, adecuaciones, que generan a su vez procesos de importancia nuevos y diferentes, a los cuales hay que tratar de abordar sin esquematismos.

En ese sentido está la presencia del país mismo, con toda una historia, con toda una experiencia que en sí produce elementos propios, nacionales, como son las características de su economía, de sus clases, de las ideologías de cada una de ellas, de las luchas que se han dado entre ellas, y todo eso a la luz de varias décadas.

En definitiva, es lo que Marx afirma en *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*: “Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado. La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos.”⁴⁶

Precisamente por todo ese pasado y por las luchas de distinto carácter que en él se dieron, el análisis anterior *no* debe implicar en absoluto el concepto de que nuestro país no tiene capacidades propias, y de que sus clases populares están irremediamente atadas al modelo que día tras día depende más del acontecer externo a sus fronteras.

Sin duda, la actual situación es difícil, y aparentemente esa idea puede predominar en quienes creen que los grandes cambios históricos se dan abruptamente. Pero, por el contrario, la propia historia muestra que ellos se dan paulatina y esencialmente en medio de crecientes grados de la lucha de clases *dentro* de los propios cuerpos sociales, aunque se reconozca la influencia de los que también se puedan estar dando fuera de ellos. A partir de la consideración de este conjunto de factores es como se podrá avanzar hacia el logro de una sociedad que conduzca progresivamente hacia el favorecimiento de las grandes masas.

⁴⁶ Marx, Carlos, *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, en *Obras escogidas de C. Marx y F. Engels*, Editorial Progreso, Moscú, 1976, pág. 408 del tomo I.

APENDICE ESTADISTICO

CUADRO 1

Exportaciones por zonas de destino
(promedios quinquenales de las participaciones relativas en los sesenta y los setenta)

	<i>EUA</i>	<i>ALALC</i>	<i>Brasil</i>	<i>Argentina</i>	<i>Europa</i>	<i>MCE</i> ¹
1961-1965	13.1	7.0	2.6	1.3	73.8	54.8
1966-1970	9.4	12.7	4.8	2.3	69.5	45.0
1971-1975	4.4	21.9	12.6	4.6	63.4	37.7
1976-1979	13.4	29.9	16.0*	5.5*	45.6	32.8

¹ Incluye en los años sesenta a Gran Bretaña, con objeto de facilitar la comparación, pero no a Dinamarca e Irlanda, que ingresaron posteriormente. De todas formas, es de suponer que las variaciones que traerían sus inclusiones no serían de importancia, ya que el comercio uruguayo con dichos países es mínimo.

*Corresponde al periodo 1976-1978, pues no se disponen los datos de dichos países para 1979.

Fuente: Elaborado a partir de los datos que proporciona el Banco Central del Uruguay (BCU) y la publicación *Uruguay: estadísticas básicas*, Instituto de Economía, Montevideo, 1969.

CUADRO 2

Exportaciones totales a ALALC, Argentina y Brasil, y sus tasas de crecimiento (en millones de dólares y porcentaje)

	<i>Exportaciones totales</i>	<i>Indice</i>	<i>Exportaciones ALALC</i>	<i>Indice</i>	<i>Exportaciones Argentina</i>	<i>Indice</i>	<i>Exportaciones Brasil</i>	<i>Indice</i>
1964-1968	178.7	100	18.8	100	3.7	100	6.1	100
1969	200.3	112	30.6	163	4.9	131	10.6	174
1970	232.7	130	29.2	155	6.4	171	12.4	203
1971	205.7	115	44.0	234	5.9	158	24.1	394
1972	214.1	120	26.6	141	4.1	111	11.3	185
1973	321.5	180	32.3	172	8.0	215	15.6	255
1974	382.2	214	138.7	738	31.0	837	92.2	1 510
1975	383.8	215	112.0	596	29.6	799	65.5	1 072
1976	546.5	306	134.8	717	26.8	723	73.0	1 196
1977	607.5	340	157.1	835	36.4	981	96.3	1 577
1978	686.0	384	191.9	1 020	38.2	1 031	127.5	2 087

Fuente: Elaborado a partir de los datos periódicamente proporcionados por el BCU.

CUADRO 3

Importaciones por zonas de origen
(promedios quinquenales de las participaciones relativas en los años sesenta y setenta)

	<i>EUA</i>	<i>ALALC</i>	<i>Brasil</i>	<i>Argentina</i>	<i>Europa</i>	<i>MCE</i> ¹
1961-1965	17.3	24.8	8.7	4.9	43.0	34.4
1966-1970	15.0	30.0	12.8	9.3	34.7	23.4
1971-1975	10.4	35.0	15.9	14.3	26.9	17.5
1976-1979	9.0	35.2	13.8*	11.1*	25.2	18.8

¹ Incluye a Gran Bretaña en la década de los sesenta para facilitar la comparación, pero no a Dinamarca e Irlanda, que también ingresaron posteriormente. De todas formas, es de suponer que las variaciones que traerían sus inclusiones no serían de importancia, ya que el comercio uruguayo con dichos países ha sido mínimo.

*Corresponde al periodo 1976-1978, pues no se disponen de los datos de dichos países para 1979.

Fuente: Elaborado a partir de los datos que proporciona el BCU y la publicación *Uruguay: estadísticas básicas*, Instituto de Economía, Montevideo, 1969.

CUADRO 4

Importaciones totales de ALALC, Argentina y Brasil, y sus tasas de crecimiento
(en millones de dólares y porcentaje)

	<i>Importaciones totales</i>	<i>Indice</i>	<i>Importaciones ALALC</i>	<i>Indice</i>	<i>Importaciones Argentina</i>	<i>Indice</i>	<i>Importaciones Brasil</i>	<i>Indice</i>
1964-1968	168.4	100	50.1	100	13.1	100	18.1	100
1969	197.3	117	58.2	116	20.8	159	26.4	146
1970	230.9	137	74.5	149	28.4	218	35.1	194
1971	228.9	136	75.9	152	31.9	244	35.8	198
1972	211.6	126	76.2	152	27.5	210	42.0	233
1973	284.8	169	122.2	244	61.8	473	48.1	267
1974	486.7	289	166.0	331	72.2	553	73.6	407
1975	556.5	330	160.3	320	44.2	338	66.9	371
1976	587.2	349	207.3	414	65.0	497	90.3	500
1977	730.0	433	234.3	468	83.0	635	94.1	521
1978	774.3	460	239.3	478	85.0	650	100.0	554

Fuente: Elaborado a partir de los datos periódicamente proporcionados por el BCU.

CUADRO 5

Deuda externa, exportaciones e importaciones en los setenta (en millones de dólares) (Relaciones)

<i>Años</i>	<i>Deuda Externa (1)</i>	<i>Exportaciones (2)</i>	<i>Importaciones (3)</i>	<i>Saldo (2-3)</i>	<i>2/1</i>	<i>3/1</i>	<i>2-3/1</i>	<i>2-3/2</i>
1970	513.4	232.7	230.9	+ 1.8	0.45	0.45	+ 0.3	+ 0.8
1971	607.5	205.7	228.9	- 23.2	0.34	0.38	* 3.8	*11.3
1972	771.2	214.1	211.6	+ 2.5	0.28	0.27	+ 0.3	+ 1.2
1973	717.9	321.5	284.8	+ 36.7	0.45	0.40	+ 5.1	+11.4
1974	955.1	382.2	486.7	-104.5	0.40	0.51	*10.9	*27.3
1975	1 031.2	383.8	556.5	-172.7	0.37	0.53	*16.7	*45.0
1976	1 134.9	546.5	587.2	- 40.7	0.48	0.51	* 3.6	* 7.4
1977	1 320.0	607.5	729.9	-122.4	0.46	0.55	* 9.3	*20.1
1978	1 239.5	686.0	774.3	- 88.3	0.55	0.62	* 7.1	*12.9
1979	1 682.4	788.1	1 230.8	-442.7	0.46	0.73	*26.3	*56.2

*Años de déficit comercial.

Fuente: –Estudios y Coyuntura 3 del Instituto de Economía de Montevideo (1973).
–Banco Central del Uruguay (boletines diversos).

**Se terminó el día 18 de junio de 1981 en
la Imprenta de Juan Pablos, S.A., Mexica-
li 39, México 11, D.F.
3,000 ejemplares**

El 18 de julio es una fecha histórica asociada a la independencia, a la libertad y a la institucionalización de nuestro Uruguay. Como un modo de conmemorar el 150° aniversario de ese acontecimiento y recordar el valor de esos principios —justamente hoy, cuando ellos son pisoteados o falsamente invocados por el gobierno—, un grupo de uruguayos residentes en México organizó un Encuentro para discutir la Realidad Económica y Social Uruguaya, del 18 al 21 de julio de 1980.

El ERESU, término que se acuñó para denominar lo que fueron cuatro días de intensos trabajos, no fue el resultado de una actitud espontánea o de una inspiración personal. Durante más de un año, una decena de estudiosos sociales se dedicaron a discutir trabajos interpretativos sobre el Uruguay contemporáneo. Interesaba sobremanera intercambiar opiniones y conceptos sobre las características que exhibía el proceso económico y social de nuestro país bajo la dictadura, es decir, desde 1973.

El proyecto no fue fácil ni resultó totalmente satisfecho en sus objetivos, pero sirvió para reunir periódicamente a numerosos compatriotas y alentar un interés informativo e investigativo sobre Uruguay. Dada la dispersión de las ocupaciones y de las actividades, ese propósito a la vez que necesario no dejaba de ser ambicioso.

Este volumen recoge los citados trabajos, en su gran mayoría inéditos. Por las dificultades de información y de tiempo, principalmente, esos documentos pueden no ser necesariamente completos o satisfactorios desde una óptica académica, pero vale la pena señalar que quienes los realizaron, más allá del rigor con que lo acometieron, quisieron antes que nada sellar así su compromiso intelectual con la lucha por un Uruguay democrático. En nombre de los organizadores, por este medio expresamos nuestro agradecimiento a todos ellos, y en especial a la Unidad de Investigación Latinoamericana, sin cuyo apoyo no hubiera sido posible dar a luz estos trabajos y a los hermanos latinoamericanos que generosamente colaboraron, así como a las instituciones mexicanas que facultaron su realización.