

INT-0817

c. 1

Borrador exclusivamente  
para discusión interna  
Santiago, Junio, 1977



ESTADO Y POLITICAS GLOBALES EN EL URUGUAY

por

Aldo E. Solari y Rolando Franco \*

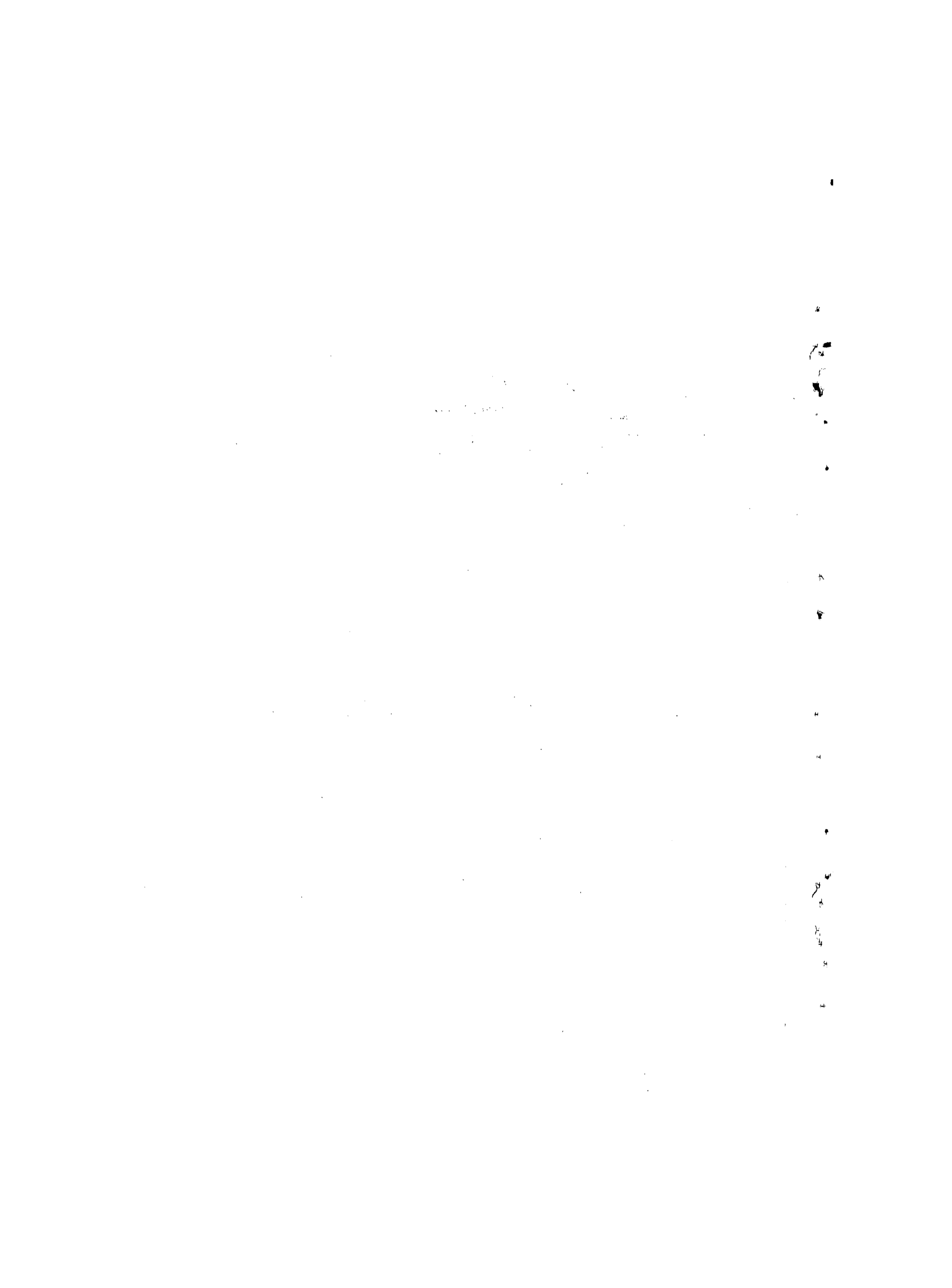
\* Los autores dejan constancia de la utilización que hicieron de la información preparada especialmente por el Dr. Juan Jorba.

77-6-1406-30



## Indice

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. DE LOS ORIGENES AL AFIANZAMIENTO DEL ESTADO	4
II. LOS GRANDES PROYECTOS HISTORICOS: EL AFIANZAMIENTO DEL ESTADO	8
III. LOS GRANDES PROYECTOS HISTORICOS: EL PERIODO BATLLISTA	13
IV. LA ORGANIZACION POLITICA Y LOS INSTRUMENTOS BASICOS DE LOS PROYECTOS POLITICOS	32
V. LOS GRANDES OBSTACULOS DEL MODELO	46
VI. EL PERIODO 1955-1959	56
VII. EL PRIMER GOBIERNO DEL PARTIDO NACIONAL	65
VIII. EL PERIODO 1966-1972	78
CONCLUSIONES	104
APENDICE	108



## INTRODUCCION

1. Los años setenta han traído a América Latina modificaciones políticas importantes. Se ha dicho que esta década "marca el fin de la democracia representativa en el continente". Ello puede ser exagerado por cuanto hay naciones de importancia considerable, que mantienen - algunas de ellas en medio de crecientes dificultades - los mecanismos políticos demoliberales. Sin embargo, el panorama, sudamericano especialmente, ha adquirido en los últimos tiempos una uniformidad en cuanto al estilo político predominante que lleva a reconocer ciertas bases empíricas a la afirmación precedente, dentro de las dudas que sugiere toda previsión de destinos definitivos en la vida política.

Las esperanzas sobre la posibilidad del establecimiento de un orden político democrático en estos países que se ligaba en muchos planteos, al desarrollo económico, se han visto duramente golpeadas y han dejado lugar a una reflexión, que ha madurado bastante, en torno a los que se han denominado regímenes "burocrático-autoritarios".

A partir de los casos brasileños - derrocamiento de João Goulart - y argentino - sustitución del presidente Arturo Illia por el General Juan Carlos Onganía - se han realizado importantes esfuerzos por caracterizar este nuevo estilo político, tendiéndose a englobar en él a otras situaciones más recientes.

Indudablemente, existen similitudes innegables entre las experiencias vividas por los países del cono sur latinoamericano en los últimos tiempos. Sin embargo, tanto los procesos históricos de cada uno de ellos, como sus potencialidades económicas, conducen a diferencias muy notables. Por ello, resulta importante contribuir a la elaboración de estos nuevos aspectos de la política latinoamericana mediante el análisis de casos concretos.

/Como es

Como es obvio, la transición desde los regímenes democráticos a los nuevos, es la culminación de un proceso, más o menos largo, de crisis de los primeros. El interés especial del caso uruguayo deriva de que ha sido considerado por los analistas como un caso de democracia casi perfecta en América Latina <sup>1/</sup>, aceptándose también que se trataba de un ejemplo típico de sistema político de compromiso.

2. El objetivo de este trabajo es justamente hacer una exploración preliminar de la crisis de tales características en el Uruguay, con el propósito de formular algunas hipótesis sobre el proceso mismo y de aportar elementos para una comparación sistemática con casos similares. La base será el análisis del sistema político, de la planificación y de los avatares de las principales políticas públicas en el período que va de 1955 a 1972 con particular énfasis en los subperíodos 1959-1963 y 1967-1972, que por razones que se darán más adelante es especialmente importante.

Sin embargo, dicha crisis es incomprensible sin un conocimiento adecuado de la situación inicial de la formación del que se ha llamado el primer estado de bienestar en América Latina y de los hitos fundamentales de la constitución misma del Estado. Por ello, ha parecido necesario hacer una incursión sumaria sobre los orígenes del Estado uruguayo y sus primeros avatares (Capítulo I); y un análisis más pormenorizado de los dos grandes proyectos históricos que parece necesario distinguir en su evolución posterior, el del afianzamiento del Estado bajo el militarismo

---

<sup>1/</sup> Más correcto sería decir "casi unánimemente" porque algunos analistas han tratado recientemente de demostrar que existe una especie de esencia "corporativista" de América Latina a la cual no habría escapado el Uruguay pese a las apariencias. Estos argumentos se discutirán al considerar las hipótesis finales de este estudio.

(Capítulo II) y el batllista (Capítulo III), para luego describir las características esenciales de la organización política consolidada durante largos años (Capítulo IV). El resto del trabajo se refiere al período central mencionado más arriba.

El análisis del Estado, la planificación y las políticas globales permiten formular algunas hipótesis cuya validez sólo puede verificarse en forma más definitiva en un examen mucho más acucioso de políticas estatales determinadas, lo que constituiría la segunda parte de este estudio a la que la aquí contenida pretende servir de introducción.

## CAPITULO I

### DE LOS ORIGENES AL AFIANZAMIENTO DEL ESTADO

1. El territorio sobre el que más tarde se instalaría el Estado uruguayo fue escasamente atractivo para los colonizadores hispánicos. Preocupados por la búsqueda de metales preciosos y por los grandes reservorios de mano de obra indígena a explotar, desatiendieron razonablemente a la entonces llamada Banda Oriental (del Río de la Plata), que carecía de tales atractivos. Su ocupación se debió, en realidad, a las más estrictas consideraciones geopolíticas y militares, buscando detener el avance portugués que, desde el Brasil, se proyectaba sobre las colonias españolas del sur.

La tecnología primitiva de la época exigía la presencia de nutridos contingentes de mano de obra, de los que carecía el país <sup>1/</sup>, lo que condujo a que la producción básica fuera la ganadería. Pero la gran proliferación de ganado, unida al hecho de tratarse de una región "de frontera", dotaba a la escasa, dispersa y trashumante población de los campos de una abundancia de alimentos, que los permitía mantenerse al margen de formas de producción que podrían haber conducido a la conformación de una forma señorial de dominación. El que esto no se diera impidió el establecimiento de una aristocracia, como las que fueron típicas en otras regiones de América Latina, en especial la andina, e hizo que la clase dominante colonial fuera en extremo débil.

---

<sup>1/</sup> Si bien Montevideo fue, en aquel tiempo "asiento de esclavos", dicha fuerza de trabajo no era utilizada en las explotaciones ganaderas, salvo excepciones, dedicándose en general a la servidumbre doméstica, siendo reexportada en su mayor parte a otras regiones del Virreynato del Río de la Plata.



2. Las guerras de la independencia, largas, entrecortadas por períodos de relativa paz, se continuaron en luchas intestinas, por un extenso periodo en que el nuevo país surgido de la mediación británica, no conseguía obtener una personalidad propia y definida que lo distinguiera de la matriz platense de la que había nacido. Debe recordarse que esos conflictos afectaron profundamente la propiedad de la tierra, que sólo se consolidaría bastante tardíamente, y también el volumen de los rebaños, diezmados por la acción de los ejércitos en campaña.

3. En ese momento, la sociedad uruguaya se caracterizaba por sus muy escasas dimensiones demográficas y una tenue diferenciación social <sup>1/</sup>. En la cúspide del sistema de estratificación había una clase dominante, modesta pese a serlo, llamada a veces el "patriciado" uruguayo, integrada por comerciantes ligados a las ventajas naturales del puerto de Montevideo - de aguas profundas, en contraposición al de Buenos Aires - por propietarios de inmensos latifundios que detentaban una riqueza muy moderada, sin embargo, puesto que el valor de la tierra era bajísimo y, por los dueños de saladeros. No existía un alto clero; recién en 1877 Montevideo tuvo su primer obispo. Comerciantes, saladeristas y estancieros tenían conflictos entre sí, pero estaban unidos, también, por muy diversos factores. Dado que los roles ocupacionales estaban escasamente diferenciados, era común que los comerciantes se convirtieran en estancieros y que éstos tuvieran importantes intereses en la ciudad. Además, su precaria unidad resultaba más definida porque todos los demás grupos existentes en la sociedad eran

---

<sup>1/</sup> En lo que sigue se toma mucho en cuenta a Carlos Real de Azúa, El Patriciado Uruguayo, Montevideo, Arca 1961, aunque con algunas divergencias.

marginales e inorgánicos. Por último, este grupo dirigente estaba cruzado por infinitos vínculos de parentesco que reforzaban su reconocimiento como tal y amortiguaban considerablemente sus conflictos.

4. Es probable que la primera Constitución dictada en 1830, sea una muestra cabal de la conciencia de unidad de este grupo social. Con ella se intentaron trasplantar fórmulas políticas europeas a una sociedad que difícilmente se conciliaba con ellas, pero se estableció una democracia censitaria, por la vía de prohibiciones de ejercer el voto definidas de manera tan vaga que podrían comprender a casi toda la población y estableciendo exigencias de fortuna como condición de elegibilidad para los cargos públicos, que dejaban el manejo político del nuevo Estado en manos de esa reducida clase dominante.

Todo ello se acompañaba de la constante proclamación de una ideología igualitaria que si no estaba de acuerdo con las condiciones objetivas, tampoco chocaba demasiado fuertemente con ellas. Pese a las escasas actividades que el país ofrecía, se daba una fuerte limitación de la mano de obra disponible, lo que mejoraba considerablemente la situación de los grupos inferiores, en especial en la comparación con las otras regiones latinoamericanas. Por ello no es de extrañar que Darwin se haya asombrado de la igualdad existente entre los uruguayos.

En definitiva, la clase alta que condujo el país a la Independencia o tuvo que aceptarla, era el sector superior de una sociedad pobre, escasamente diferenciada, condenada a sufrir los avatares de un complejo regional más amplio y mal definido, el de las Provincias Unidas del Río de la Plata, con una frontera de magnitud considerable con el Brasil. A ello se agregaban los intereses ingleses en crear un "Estado tapón". Estos triunfarían, en definitiva, tejiendo sobre una cierta individualidad preexistente, un Estado que fue tal, antes de ser propiamente una nación.

5. Un Estado débil y una nación mal definida caracterizaron el inicio del Uruguay independiente. La cuestión nacional y la cuestión estatal fueron los dos grandes problemas que el país debió enfrentar.

Hasta fines del siglo XIX la conciencia nacional careció de una definición clara. Los diversos bandos y fracciones en que se dividía la sociedad uruguaya recurrieron constantemente a la ayuda e intervención del Brasil y de la Argentina, ya sucesiva, ya simultáneamente. Nadie era proscrito de la supuesta unidad nacional por hacerlo, lo que revela tanto una integración especial con sus dos grandes vecinos, como la ausencia o la vaguedad de la conciencia nacional.

Muchas veces se ha señalado que los atisbos de la integración nacional se produjeron a través de los dos grandes partidos tradicionales, blanco y colorado, que arrancan, prácticamente de la época de la independencia. Era a través de ellos que los ciudadanos se insertaban en la sociedad nacional. Este mecanismo se caracteriza, sin embargo, más por la posibilidad que ofrecía de superar las lealtades puramente familiares o locales, que por contribuir a afirmar una conciencia nacional fuerte.

Además, si los partidos permitían esa superación, también unificaban los bandos que se enfrentaban en la guerra civil. La paz de 1851, que puso fin a la llamada Guerra Grande, encontró al país prácticamente arruinado y a las clases altas tradicionales en graves dificultades. Se produjo allí un fenómeno, no bien conocido, de efectiva disolución de esa fuente tradicional de poder que creó un vacío que sólo sería llenado por el militarismo.

## CAPITULO II

### LOS GRANDES PROYECTOS HISTORICOS: EL AFIANZAMIENTO DEL ESTADO

1. El militarismo coincidió con el ascenso de nuevos grupos sociales, entre los cuales el más importante fue, sin duda, la nueva élite ganadera. Aunque todavía conservaba restos de la clase alta tradicional, sus integrantes más influyentes eran elementos nuevos inmigrados recientes, enriquecidos por el comercio, el contrabando, o la explotación fundiaria, dotados de una visión más "moderna" y vinculados al proceso de plena integración de la economía uruguaya al mercado internacional bajo hegemonía británica. Tal integración tenía como supuesto básico el cese de las guerras civiles, la pacificación de la campaña, la construcción de caminos y ferrocarriles y, en fin, todos aquellos elementos necesarios para facilitar el proceso de producción y exportación.

La Asociación Rural, que nucleó a estos nuevos sectores sociales, fue el ámbito en que se gestó el nuevo proyecto político, que fue plasmado en los artículos publicados en su Revista desde comienzos de la década de 1870.

2. La llegada al poder del Coronel Lorenzo Latorre permitió implementar en diversas políticas estatales los lineamientos esbozados por los productores rurales.

Por primera vez el Estado tendió a hacer efectivo su dominio en todo el territorio del país, sobre todo como mantenedor del orden, como pacificador y como garante del juego económico en un marco liberal. Asimismo, se produjo el alambramiento y la racionalización de la explotación de los campos. El dictado de las leyes de Registro de Estado Civil (1878), de Matrimonio Civil Obligatorio (1885) y de numerosos códigos confirma el intento de crear un Estado moderno.

/Más aún,

Más aún, a la nueva clase alta no escapó a los impulsores del proyecto que éste exigía a largo plazo la expansión educativa. En tal contexto, tuvo lugar la reforma escolar promovida por José Pedro Varela, basada en los principios de un sistema de educación universal, laica y obligatoria, al nivel de primaria.

Es interesante anotar que, al menos al nivel de la ideología profesada, el militarismo se presentó como estando por encima o contra los partidos tradicionales probablemente percibiendo la ambigüedad de éstos como vehículos de una identificación nacional que se trataba de fortalecer por muy diversos medios.

Uno de éstos fue el largo y difícil proceso, iniciado en la época para encontrar un héroe que estuviera por encima de los partidos y que facilitara así la identificación subjetiva. Ello se logró con la figura de Artigas, hasta entonces muy olvidada, que estaba dotada de la particularidad de ser "un hombre por encima de los partidos", lo que permitía presentarlo como confundiendo con la esencia de la nacionalidad.

Debe enfatizarse, sin embargo, que si el Estado se afirmó, la conciencia nacional continuó siendo muy débil. Durante las guerras civiles, incluso en la última acaecida en 1904, se continuaría recurriendo al apoyo y a las intervenciones de los países vecinos. A fines de siglo fue posible todavía que un senador colorado, manifestase en Cámara su pesar por el hecho de que las colonias españolas del Plata hubieran rechazado las invasiones inglesas en 1806, porque si así no hubiera ocurrido, el Uruguay sería una colonia tan progresista como Nueva Zelanda. Tal declaración no provoca reacciones de patriotismo herido demasiado violentas, ni hizo que su autor quedase proscripto del Senado ni de la vida política. Ello revela la debilidad de una conciencia nacional y la insuficiencia del mayor peso del Estado para compensarla.

/3. Debe

3. Debe destacarse que si bien el Uruguay estaba inserto en el sistema capitalista internacional y, de acuerdo a la división del trabajo vigente, se especializaba en la producción de materias primas agropecuarias, siguió un proceso de desarrollo peculiar en comparación al de otros países dependientes. Contribuyó a ello, en primer lugar, el control nacional de proceso productivo que permitía apropiar internamente una porción considerable de la plusvalía generada en el país. Asimismo, el tipo de bien producido incorporó todo el territorio nacional al mercado, no existiendo regiones de subsistencia. La forma extensiva de practicar la ganadería vigente todavía <sup>1/</sup>, unida a los procesos de reajuste de la organización empresarial producidos en el último tercio del siglo pasado, agravaron la concentración urbana de la población, que era característica desde los orígenes nacionales. A ello se agregaron importantes contingentes migratorios procedentes mayoritariamente de los países latinos de Europa. Es posible estimar que desde la segunda mitad del siglo pasado hasta los diez primeros años del presente, Uruguay recibía una proporción tan elevada de migración en relación a la población ya residente como los Estados Unidos. La ausencia de tierras disponibles hizo que estos contingentes poblacionales se concentraran en la capital y en el cinturón agrícola que la rodeaba, contribuyendo a acelerar el proceso de modernización. El crecimiento urbano permitió un rápido

---

<sup>1/</sup> Se requiere poca mano de obra de escasa calificación, que vive dispersa en un territorio muy amplio. En la actualidad, hay un hombre trabajando cada 316 hectáreas y un asalariado rural cada 1 060.

/aumento de

aumento de diversas actividades productivas, en especial la construcción y la agricultura, que llegó incluso a producir algunos saldos exportables.

4. Se vivió entonces un rápido proceso de diferenciación social.

Había un naciente proletariado ocupado en el procesamiento de la materia prima rural <sup>1/</sup> y en el transporte y almacenaje de los productos a exportar.

Asimismo, la no excesiva concentración del ingreso y de la propiedad creó un mercado en expansión, que unido a ventajas tales como la existencia de materias primas y los elevados costos de transporte de los productos importados, "provocaron a partir de la década del sesenta del siglo pasado, el surgimiento de algunos establecimientos manufactureros de sencilla tecnología que abastecían una parte muy limitada del mercado interno. A partir de 1875 la legislación proteccionista creó condiciones que permitieron una importante expansión de la industria, fundamentalmente de propiedad nacional" <sup>2/</sup>.

Todo ello permitió nuevas ampliaciones del mercado interno.

Asimismo, los gravámenes aduaneros elevaron los costos de los productos importados haciendo rentable la producción interna de muchos bienes.

Por lo mismo, el ya mencionado proceso de diferenciación social se aceleró, aumentando el número de proletarios y creando, como se dijo, una naciente burguesía industrial, en buena parte de origen migratorio.

---

<sup>1/</sup> Se trataba del cocido y secado de carne, la elaboración del tasajo, el curtido de cueros, etc., durante el Siglo XIX y de la aplicación de procedimientos de enfriado y congelado, cuando aparece el frigorífico.

<sup>2/</sup> Julio Millot, Carlos Silva y Lindor Silva, El desarrollo industrial del Uruguay de la crisis de 1929 a la postguerra, Universidad de la República, Montevideo, 1973, pág. 27.

/Asimismo, debe

Asimismo, debe mencionarse que las mismas tareas de exportación habian creado no sólo importantes sectores de burguesía comercial y financiera - de la cual emanaron productores rurales innovadores - sino también fuertes contingentes de asalariados dedicados a actividades de intermediación y servicios que constituyeron una importante clase media, la que junto con los otros agentes sociales mencionados, tendría considerable peso en el proceso político del país desde los comienzos del presente siglo.



### CAPITULO III

#### LOS GRANDES PROYECTOS HISTORICOS: EL PERIODO BATLLISTA

1. Historiadores, sociólogos y economistas concuerdan en que el período batllista constituye un hito esencial para comprender al Uruguay del Siglo XX. No es fácil, empero delimitarlo cronológicamente. Usualmente, se fija su iniciación a partir de la primera presidencia de José Batlle y Ordóñez (1903-1907) y se estima que su crisis comienza con la muerte de Batlle en 1929 o con la Gran Depresión, cuyos efectos se hacen sentir fuertemente en el país a principios de la década de 1930. También es corriente distinguir un subperíodo en el que si bien se delínean algunas dimensiones fundamentales del proyecto, éste no aparece en toda su complejidad (1903-1911) otro, inaugurado por la segunda presidencia de Batlle (1911-1915) donde es posible reconocer su configuración completa.

Como es obvio, sería erróneo confundir un proyecto histórico con la labor de un hombre o, incluso, del partido al que perteneció. Sin embargo, tampoco es casual que ese hombre le haya dado su nombre al período. Sería imposible comprenderlo sin referirlo a su personalidad, sea cual fuere el juicio que ella merezca.

2. El Estado uruguayo a fines del Siglo XIX había afirmado su autoridad en todo el territorio nacional. Sin embargo, la naturaleza de esa afirmación merece ciertas calificaciones. El proyecto militarista no logró, si es que realmente se lo propuso, eliminar a los partidos tradicionales y éstos no encuentran otro modo de resolver sus conflictos que por el reparto territorial del país. Los Jefes Políticos y de Policía, según la designación de la época, eran el

/poder estatal

poder estatal dentro de cada departamento y los pactos que terminaron cada guerra civil entre blancos y colorados reconocieron a los primeros el derecho de nombrar, en los hechos, a los Jefes de algunos departamentos particularmente adictos. El afianzamiento del Estado producido por el militarismo resulta entonces de naturaleza muy ambigua. En la práctica, el pequeño territorio nacional estaba dividido en dos porciones, la más grande, sometida sin trabas al Poder Ejecutivo con sede en Montevideo y en posesión del Partido Colorado; la otra, entregada al Partido Nacional.

Tal dualidad no sólo indicaba la ambigüedad del afianzamiento del poder del Estado, sino que parecía incompatible, al menos a largo plazo, con un proyecto de modernización tendiente a lograr la plena inserción en el mercado internacional. Muchos lo percibían así en ambos partidos y no es extraño que legisladores del Partido Nacional votaran por Batlle para la Presidencia, en contra de la opinión de la mayoría de su Partido; tampoco, que esto exacerbara el conflicto entre ambos partidos y que el Colorado llegara a la conclusión de que era indispensable acabar con tal estado de cosas.

Contra ese propósito de unificación total se produjo la revolución de 1904, en que los estancieros-caudillos dirigidos por Aparicio Saravia se alzaron contra el gobierno de Batlle. La última de las guerras civiles no sólo fue posible por el conflicto entre los partidos. La gran pauperización de la población rural jugó un papel importante para explicar, al menos, las dimensiones considerables que alcanzó la divisa de los "revolucionarios", "aire libre y carne gorda" representaba bien ese hecho <sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Como lo han demostrado acabadamente en Pedro Barrán y Benjamín Welnes. Historia social de las revoluciones de 1897 y 1904. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1972.

Para las clases altas, incluyendo a las ganaderas modernizantes, la paz era esencial y la guerra civil sólo significaba un cúmulo de ruinas, pero en alguna medida los partidos se independizaron de su influjo al promoverla.

La derrota del movimiento armado se debió no sólo al escaso apoyo que encontraron en los estancieros más ricos del Partido Nacional sino, en buena parte, a la mayor tecnificación del ejército gubernista (con una infantería propiamente tal, armas modernas como el máuser y los cañones) y al uso del ferrocarril y del telégrafo. Un movimiento armado basado en la caballería y en las lanzas no tenía otra esperanza que obligar al gobierno a pactar bajo la presión de las clases altas. Esto sin embargo, ya no era posible en las nuevas condiciones de la sociedad y del Estado. En ese sentido con todo el heroísmo y el apoyo popular rural el movimiento revolucionario era esencialmente anacrónico.

Terminada la revolución, se puso fin al reparto territorial entre los partidos. Las guerras civiles perdieron toda viabilidad y el país conquistó la paz necesaria para su desarrollo, como se diría hoy. En este aspecto, el proyecto batllista puede considerarse como la culminación del militarista, al que en términos personales Batlle tanto se había opuesto por la amenaza que implicaba para las libertades públicas.

3. Es muy difícil sintetizar las políticas globales del período sin pérdida de su sentido, de no comenzar por una caracterización de los grandes objetivos. Como todo proyecto complejo los tuvo políticos, sociales y económicos. El primer rasgo del batllismo es la prioridad concedida a los objetivos sociales, o quizás mejor aunque sea más impreciso, a los sociopolíticos. No se trata, obviamente, de que se haya ignorado la importancia de lo económico: el batllismo ejerció

/ una pulcra

una pulcra y cuidadosa administración del patrimonio del Estado y de las finanzas públicas y una preocupación considerable por el desarrollo económico, como se verá más adelante. Pero lo que más lo individualiza es su énfasis en lo que actualmente se llama el desarrollo social e, incluso, en el logro de un consenso político amplio, aún a riesgo de que ello dificultara el avance puramente económico. El Estado se presenta, consigue ser aceptado y actuar como árbitro entre los diferentes grupos sociales cumpliendo, además, un importante papel generador de fuentes ocupacionales, que en esa época no eran sólo burocráticas, por cuanto intervenía en la economía asumiendo funciones empresariales con éxito.

Como ha enfatizado Real de Azúa, se trata de un proyecto político que buscaba "una sociedad de tono igualitario, regida por un Estado redistributivista cuyas agencias regenteaba una previsor, benévola y siempre presente burocracia" <sup>1/</sup>.

Asimismo, expandió el sistema educativo, laico y gratuito en todos los niveles, obligatorio en el primero (más tarde también en el segundo), impulsando también la investigación científica y tecnológica. Diferentes leyes sociales favorecieron a los sectores asalariados y mejoraron las condiciones de trabajo, particularmente la ley de la jornada de 8 horas, aprobada en 1915.

Todo ello iba unido a lo que el autor ya citado denomina "la promoción y difusión de un muy peculiar compuesto ideológico". El batllismo, como sistema ideatorio, se vertebró sustancialmente en torno a un radicalismo a la francesa, con todos los matices laicos y socializantes que éste comportó aunque también aparece entrelazando ingredientes de un férvido humanitarismo y aun de una expansiva, cósmica emotividad. Porque casi llegó a ser doctrina oficial una

---

<sup>1/</sup> Carlos Real de Azúa, Uruguay, una sociedad amortiguadora (inédito, Nueva York, 1973).

especie de "piedad" de cariz tolstoyano, filiación... efectivada en verdaderos empeños por enjugar el dolor de los hombres y aun abreviar drásticamente el de todos los seres vivos. Agréguese todavía como matiz de lo anterior una abierta permisividad ante los impulsos humanos que sólo décadas más tarde se haría general en Occidente y que por entonces afectó aquí algunos institutos básicos de derecho privado y familiar". Esta mención hace referencia a diversas transformaciones jurídicas entre las que cabe citar la ley de divorcio por causal de 1907, la muy peculiar de divorcio por la sola voluntad de la mujer de 1910 y la que crea el divorcio por mutuo consentimiento de los cónyuges en 1917, todas las cuales crean formas de disolución total del vínculo matrimonial.

Esta concepción, que concedía prioridad a lo social y a su profundización en las más variadas dimensiones, se sustentaba en una visión de la sociedad en la que los ingredientes optimistas son notorios. Batlle había conocido durante los largos años que vivió en Europa la agudeza y las dimensiones del conflicto social. Creía, sin embargo, que sociedades como la uruguayana podían evitar sus peores manifestaciones de aplicar una política adecuada. Nada era más ajeno a su pensamiento que la inevitabilidad de la lucha de clases. Esta, más que una consecuencia ineluctable del capitalismo se le aparecía como derivada de la evolución seguida por este que a su entender, estaba lejos de ser necesaria. Había faltado una concepción de la política y de la acción del Estado que permitiera una mínima armonización de los intereses. Los obreros y los desvalidos, la gran mayoría de la población tendrían su mejor arma en el sufragio y en que éste fuera ejercido frecuentemente, lo que permitiría al pueblo elegir a quienes mejor y más efectivamente representasen los principios de justicia social y, al mismo tiempo servirían para controlar y eliminar a quienes los trancionasen.

/La concepción

La concepción de la sociedad estaba, de ese modo, indisolublemente ligada a la del Estado y a la de la vida política. Ambas se sustentaban mutuamente. Las libertades públicas eran consideradas esenciales, pero no se confundían con las del liberalismo tradicional. Exigían la agregación de otras, como las de asociación y de agremiación en general y, además, corregir las desigualdades resultantes para algunos grupos del ejercicio por otros con mayor poder económico o social de las a veces llamadas libertades formales. La idea de que el Estado debía crear mecanismos de compensación para proteger a los más débiles es central al proyecto. Y entre otros tantos ejemplos que podrían darse de ella, el divorcio por la sola voluntad de la mujer es tal vez uno de los más significativos. Obedeció a lo que Vaz Ferreira llamó "feminismo de compensación". Puesto que en los hechos y durante mucho tiempo la mujer continuaría estando en una posición social inferior al hombre, debía otorgársele un instrumento jurídico que le permitiera compensarla. Si bien se aceptaba que el divorcio por voluntad unilateral tenía grandes ventajas, se consideró preciso relacionarlo con la situación concreta del hombre y la mujer en la sociedad y, por lo menos durante un tiempo, crearlo sólo para ésta.

Una sociedad y una política de esta naturaleza, suponen un Estado intervencionista capaz de crear la democracia social que es el núcleo central del proyecto. La intervención tiene, sin embargo, al menos dos grandes dimensiones que conviene distinguir: la estrictamente política, y la económica que a su vez supone no solamente intervenir en el mercado y orientar sus mecanismos para proteger los más débiles, sino que el Estado asuma algunas actividades, sea porque es el único que puede suscitarlas, sea porque conviene que no queden en manos de capitales extranjeros. Ello conduce a la creación de un Estado moderno, tecnificado, que sea buen administrador y propulsor del desarrollo.

/Por otra

Por otra parte, ambas dimensiones dan a los gobernantes un inmenso poder. De ahí la doble necesidad de garantizar a los ciudadanos contra la arbitrariedad del gobierno en general, y contra el exceso de concentración de poder en hombres determinados creando diversos mecanismos en ese sentido. La historia del Uruguay enseñaba, según Batlle, los peligros de la concentración del poder en un hombre, fueran cuales fueran las garantías constitucionales la nueva expansión de las funciones del Estado no podía sino hacer más graves esos peligros. Es en tal contexto que nace la idea, tan extraña a primera vista, de un gobierno colegiado. En su forma original, nunca llevada a la práctica, la idea del colegiado estaba unida a la del gobierno ejercido en forma exclusiva por el partido mayoritario. La minoría sólo tenía por función controlar al gobierno y esperar ser mayoría en la próxima elección. En otras palabras, y en la situación del Uruguay, se trataba de salir del régimen de coparticipación para ir a un bipartidismo real. A su vez, el gobierno del partido se hace a través de varios hombres y no de uno, para evitar que alguno de ellos alcance demasiado poder.

Un proyecto multidimensional tan complejo es concebido e implementado en momentos de auge económico. Es posible que el batllismo no haya sido consciente de hasta qué punto ese desarrollo económico acelerado condicionaba la viabilidad del proyecto. Sin embargo, también es cierto que tuvo una política económica que pretendía consolidar ese auge de manera permanente, como se verá más adelante.

4. Es importante reflexionar sobre la viabilidad política y social de un proyecto de esta naturaleza. En la historia de los partidos políticos uruguayos nada similar se había visto. El gran proyecto histórico anterior, el militarista, se presentó como estando por encima

/de los

de los partidos, y en una época en que toda actividad visible de ellos tendía a desaparecer. Como pura posibilidad puede concebirse que un proyecto tan nuevo hubiera llevado a crear un nuevo partido, distinto de los tradicionales. Sin embargo, Batlle, de tradición colorada, lo promovió dentro de su partido. Como en ambos partidos existían representantes de los más diversos intereses e ideologías, en cualquiera de ellos que se hubiera alojado, habría suscitado conflictos de importancia dentro del Partido Colorado los tuvo sobre todo con la fracción "riverista" representante de los intereses conservadores de la clase dominante agroexportadora. Esa inserción es para muchos una muestra de la limitada aspiración renovadora de Batlle. Para otros, en cambio, es la demostración acabada de su habilidad política, que le permitió apreciar la imposibilidad de "ir más allá", salvándole de incurrir en el error que hubiera significado abandonar el alero protector del lema colorado al cual adherían, por un comportamiento tradicional, importantes sectores sociales, necesarios para imponer el proyecto. Muchos testimonios permiten pensar que, además, Batlle concebía al Partido Colorado como teniendo una esencia renovadora.

La política de compromiso, no sólo al interior del Partido Colorado sino con el otro conglomerado tradicional - el blanco o "nacional" - , caracteriza el período y, aún más, a la historia toda del país. Es a través de ese intercambio, de esas transacciones, que el sistema como un todo consiguió la indiscutible legitimidad de la que gozó durante su vigencia, aunque el proyecto original perdió buena parte de su contenido. En estas condiciones, no es extraño que se hayan suscitado y se susciten grandes controversias acerca de la manera más correcta de interpretar la significación última del período en estudio. Un análisis de las principales políticas globales constituye indispensable paso previo al examen de las principales interpretaciones.

/5. Actualmente, por



5. Actualmente, por ejemplo, es común aducir que el proyecto batllista estaba condenado al fracaso al no atacar el latifundio ni realizar una reforma agraria. Tal despreocupación le parece notable a muchos analistas y a otros les ha llevado a dudar del carácter innovador del proyecto. Sin embargo, la cuestión es mucho más compleja y merece una atención especial.

Batlle adoptó la idea de Henry George de recuperar las tierras para la sociedad mediante el impuesto. Pero mientras el norteamericano se apoyaba en un librecambio ortodoxo, Batlle acompañaba el impuesto territorial, con tarifas aduaneras destinadas a proteger la industria nacional. Este sería el sustrato económico de su política. Se suponía, además, que el impuesto territorial en sus diversas formas, el impuesto a las exportaciones agropecuarias y el de herencia provocarían la subdivisión de la tierra y su mejor explotación.

¿Era una ingenuidad creerlo? Probablemente evaluada sesenta años después, dicha política adquiriera esa tonalidad. En su tiempo no parece haber sido así. Muy por el contrario, la clase ganadera sintió vivamente que sus intereses estaban siendo afectados. Así, José Irureta Goyena, uno de los líderes de los terratenientes afirmaba en un discurso: "Un impuesto arbitrario, le puede matar en un año al ganadero más novillos que en diez años el carbunco; un cambio en el régimen de la sucesión intestada, puede en una hora, arrebatarse todas las ilusiones y las esperanzas de muchos lustros; una ley limitando la propiedad de la tierra, puede convertir en estopa lana de muchos rebaños de ovejas" <sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Citado en Benvenuto, p. 156.

Debe recordarse, además, que no sólo por formación intelectual, sino por indicadores socioeconómicos los uruguayos finiseculares eran optimistas respecto a las posibilidades del país. Carlos María de Pena calculaba en 1881, que el valor de la propiedad (raíz, mueble y capitales en giro) llegaba a \$782.6 per cápita, mientras que en los Estados Unidos, según datos del censo de 1870, alcanzaba a \$781.4. Idiarte Borda, por su parte, afirmaba en la Cámara: "Creo que en un país tan productor como el nuestro, cuya producción..... puede calificarse - en relación con su población - como la primera del mundo... Este país produce más que ninguno: es la primera nación del mundo". A comienzos de la última década del Siglo XIX, el diario "El Siglo" estimaba que la riqueza del Uruguay alcanzaba a \$875 per cápita, mientras que en la Argentina sólo era de \$520. El censo de 1908, además, indicaba que Uruguay tenía la proporción más alta del mundo de ovinos y bovinos por habitante (25.2 y 7.8 respectivamente, contra 23 ovinos en Nueva Zelandia y 7.5 bovinos en Estados Unidos, países que ocupaban los segundos puestos, seguidos a gran distancia por los restantes productores agropecuarios)<sup>1/</sup>.

El Censo de 1908 trae datos interesantes respecto a la concentración de la tierra a comienzos del siglo. El promedio de las explotaciones descendió de manera considerable entre 1900 y 1908: en Artigas pasó de 2 029 a 1 115; en Paysandú, de 2 007 a 1 059; en Treinta y Tres, de 722 a 610; en Colonia de 315 a 175 hectáreas, etc. <sup>2/</sup>. Obviamente, ante tales cifras, los analistas de la situación agraria del país eran optimistas sobre la tendencia que terminaría por hacer predominar una

---

1/ Las citas y datos precedentes han sido tomados de Benvenuto, cit.

2/ Cf. Germán W. Rama, "Las clases medias en la época de Batlle", Tribuna Universitaria, Montevideo, número 11, octubre 1963, p. 62.

propiedad de tamaño mediano. "Hasta esa fecha la división de la propiedad se realiza en desmedro del latifundio ganadero y en beneficio de la agricultura explotante de extensiones medias entre 100 y 500 hectáreas" <sup>1/</sup>.

La tesis de un proceso natural de división de la tierra que se sintetizaba en la idea generalizada de que el Uruguay iba hacia la granja, hacía pensar que los mecanismos impositivos acelerarían ese proceso y permite comprender que para los políticos - aunque quisieran modificar la forma de tenencia de la tierra -, la tarea no se presentará cargada de la urgencia con que la aprecian los observadores actuales. Es muy lógico que pensarán en dotar al país de los mecanismos necesarios para redistribuir esa riqueza, y que si ello se podía hacer sin violencia, optaran por esa alternativa. Por otra parte, para ejercer la violencia en procura de la meta buscada se requieren ciertas condiciones que, probablemente, no se daban en tal momento.

Ese procedimiento, por lo demás, estaba excluido de la ideología de Batlle, que fue - como ha dicho Grompone - un hombre del Siglo XIX, liberal e individualista, que intentaba resolver los problemas sociales, pero rechazaba la lucha de clases, a la que concebía "como el odio a las personas que poseen por las que no poseen y desearían hacerlo" y, por tanto, la consideraba basada en sentimientos personales, no creyendo que ella pueda acabar con la injusticia <sup>2/</sup>.

6. En fin podría resumirse este aspecto del pensamiento de Batlle recordando que buscó la supresión paulatina de los impuestos al trabajo y promovió que la propiedad territorial, excluidas la edificación y las mejoras, fuera la base en la que se asentara el sistema fiscal; quiso gravar las herencias, donaciones y legados, utilizar los impuestos

---

<sup>1/</sup> Rama, cit.

<sup>2/</sup> Antonio M. Grompone, "La ideología de Batlle", en Batlle. Sus artículos. El concepto democrático, Ed. Maximino García, Montevideo, 1943, p. 69.

aduaneros a la importación como medio de impulsar la creación de industrias nuevas o favorecer las que ya existían, y fijar impuestos a los capitales invertidos en el país cuyos dueños residían en el extranjero <sup>1/</sup>.

Lo que después dio en llamarse la industrialización sustitutiva, inducida a través de diversos incentivos fiscales, fue una de las políticas globales más importantes durante el período batllista. A fines del Siglo XIX sólo existían 577 establecimientos industriales, casi todos de nivel artesanal. Ese número se duplicó para 1914 y prácticamente se quintuplicó antes de 1929, año en que el censo industrial comprobó la existencia de 5 158 establecimientos y de 80 000 obreros, que en relación a una población activa que puede estimarse en 683 400 <sup>2/</sup> significaba el 11.7 por ciento. Salvo en el caso de frigoríficos y saladeros, que eran 13, el resto de la industria producía para el mercado interno. En general, se trataba de actividades de índole artesanal, aunque existían establecimientos grandes en algunos ramos, como el textil.

7. Si un cierto pecado de anacronismo acecha a las críticas de la política agraria batllista, no están más libres de él las que se hacen a menudo a las empresas estatales que proliferaron durante el período.

Sería erróneo imaginar que todo lo que se hizo en esa materia fue producto de planes preconcebidos. Así, la energía eléctrica de Montevideo terminó siendo propiedad municipal, porque la empresa privada que la explotaba quebró cuando la crisis del 96 y ninguna firma privada atendió a las propuestas municipales para que volviera a salir del ámbito público.

---

<sup>1/</sup> Programa de Acción del Partido Colorado, Capítulo IV.

<sup>2/</sup> Cf. Juan José Pereira y Raúl Trajtenberg, Evolución de la población total y activa en el Uruguay 1908-1957. Montevideo, Instituto de Economía, 1966, Cuadro II-79, pp. 196.

El Banco de la República fue creado en 1896 con la idea de que la mitad del capital fuera estatal y la otra mitad, privado. Esta parte sin embargo, nunca se integró, primero por desinterés y luego, por una política ya querida de reservarlo al dominio estatal.

Pero el Banco Hipotecario, el de Seguros y otras numerosas instituciones se crearon en medio de discusiones sobre las ventajas e inconvenientes de la empresa estatal, las relaciones con la empresa privada, los problemas de la supuesta ineficiencia de las empresas públicas, sobre las que nada nuevo aportan los argumentos que es común escuchar en nuestros días.

La expansión de las empresas estatales va acompañada del desarrollo de una élite de políticos y de high civil servants. Estos estaban dominados por la preocupación de responder a las críticas dirigidas a las nacionalizaciones, mostrando un alto nivel de eficiencia. Más aún la preocupación por obtener que las empresas públicas produjeran beneficios caracteriza a todo el período que va hasta 1930 <sup>1/</sup>. Sería mucho después, cuando las condiciones económicas y sociales han cambiado mucho, que las mismas empresas se hundieron en la "empleomanía" y en la ineficiencia. En ese sentido las observaciones formuladas a lo que eran por ejemplo en la década del 60 carecen de significado respecto a su funcionamiento en el primer tercio del siglo.

La mayoría de las empresas públicas producían utilidades que, según los casos, eran destinadas a aumentar su capital, se vertían como ingresos del Estado o servían para pagar los intereses y, a veces, las amortizaciones de las deudas que se habían emitido para formarlas. El 12 por ciento aproximadamente de la emisión neta de ese período se destinó, efectivamente al capital inicial de las empresas públicas. El Estado asumió el monopolio

---

<sup>1/</sup> Existe un testimonio muy notable de este hecho, en especial porque su autor carece de toda simpatía, a priori, por el estatismo, en Simon Hanson, Utopia in Uruguay, citado.

/de ciertos

de ciertos tipos de seguros de la emisión de obligaciones hipotecarias, del suministro de energía eléctrica y compitió con la actividad privada en otros seguros, en la industrialización de la carne, etc.

8. Interpretaciones. Aunque la opinión de que hubo un proceso de cambios considerables en el Uruguay durante el período batllista reuniría la unanimidad de los pareceres, se han propuesto interpretaciones muy diferentes respecto de su significado último. Conviene recordarlas porque presiden las diversas líneas explicativas que se han propuesto del proceso posterior.

a) Existe una duradera corriente de pensamiento, originada en la propia época en estudio, de contenido fuertemente apologético, tanto respecto al proceso, que visualiza como de profundos y positivos cambios, como respecto al hombre que habría sido su protagonista esencial.

En sus manifestaciones más enfáticas se afirma que hubo una verdadera revolución en ese período lo que, obviamente, es correcto o incorrecto según el sentido que se otorgue al término. Por último, para esta manera de ver, el pensamiento y la ideología de Batlle son los que deben iluminar el proceso de evolución futura del país, opinión que después de cierto eclipse, ha adquirido nuevo vigor en los últimos años;

b) Una corriente muy negativa respecto al batllismo ha tenido también numerosas expresiones. Sus orígenes se encuentran especialmente durante la segunda presidencia de Batlle, en el llamado "riverismo" que, desde una posición conservadora, critica lo que a veces se presenta como el "socialismo" de Batlle y, desde el punto de vista político, la idea del colegiado.

Comparte con la anterior la visión de que el proceso se debe, sobre todo, a la personalidad de un hombre, caracterizada aquí por maniobras y habilidades políticas no demasiado elogiables que hacen que se considere al batllismo como esencialmente negativo.

/c) Otras

c) Otras líneas de pensamiento tienden a reconocer el carácter positivo de los cambios habidos en la época batllista, pero a enfatizar las graves limitaciones de los mismos. Insisten entonces sobre lo que no se hizo, sea por habérselo propuesto, sea no lograrlo, pese a proponérsele. Como es lógico, esta orientación tiene muy diversos exponentes, aunque puede encontrarse una tendencia común consistente en privilegiar ciertas dimensiones a efectos de dirigirles críticas.

A esta corriente pertenecen las observaciones ya mencionadas sobre la política agraria, sobre la debilidad de la reacción contra el capital extranjero, sobre la no destrucción del latifundio, etc.

d) No han faltado, por cierto, las interpretaciones marxistas, o pretendidamente tales, del batllismo. Es interesante verificar que en ellas se dan muy diversas corrientes explicativas poco o nada compatibles entre sí, por lo cual sería erróneo concluir que existe una sola explicación marxista del batllismo. Algunas han reconocido el carácter innovador del período y han tratado de explicarlo como una consecuencia de la modernización del país, la que sería el resultado de la acción de una burguesía industrial aliada con los sectores populares, en contra de la tradicional oligarquía ganadera. Tal explicación choca, empero, con la dificultad de que la llamada oligarquía ganadera ni fue atacada frontalmente, como se ha visto, ni tampoco estuvo unánimemente en contra del batllismo. Una parte de ella, donde incluso es posible encontrar muchos de los estancieros más tradicionales, lo acompañó.

Las explicaciones más recientes inspiradas en el marxismo sostienen que el batllismo corresponde a una configuración transitoria de la estructura de clases y sus relaciones con el Estado que sólo puede explicarse en el contexto de la fuerte dependencia estructural de la sociedad uruguaya. Esto, de ser cierto, se aplicaría a todos los países de América Latina, en fases análogas, por ejemplo a la Argentina, y tiene el inconveniente de no explicar las peculiaridades del batllismo que es justamente de lo que se trata.

/Uno de

Uno de los propiciadores de esta posición sostiene que el batllismo es el "reinado político de las fracciones industrial y comercial urbanas.... reinado logrado mediante una alianza con la pequeña burguesía", que desplazó así al capital agroexportador, "que aunque subordinado políticamente sigue siendo claramente dominante al nivel económico" <sup>1/</sup>. Desgraciadamente, no se explican las razones por las cuales la clase agroexportadora admitió el nuevo "reinado" y renunció a "reinar" ella misma, ya que sigue siendo predominante desde el punto de vista económico. La cuestión se hace más difícil al comprender todavía porque el autor citado califica al Estado de la época de muy diversas maneras: como teniendo "autonomía relativa", "fuerte autonomía relativa", o "una autonomía real", agregando que se trata de un Estado intervencionista, lo que correspondería a etapas más avanzadas del capitalismo. Esa precocidad se explicaría por la dependencia externa, según esta explicación. Resulta, sin embargo, que el mismo razonamiento podría hacerse respecto a otros países latinoamericanos muy próximos al Uruguay, que según la hipótesis expuesta, sufrirían de la misma dependencia y que no presentaron, en la época, la autonomía, sea cuales sean los calificativos que se le agreguen, ni el intervencionismo que es dable observar en el caso uruguayo.

Quizás lo más interesante de esta explicación sea que, en definitiva, acepta los hechos fundamentales que otros autores han puesto de relieve; la autonomía del Estado y de la clase política; la existencia de una nueva alianza de grupos o de clases; el intervencionismo; etc. y, el tratar de hacerlos entrar en un esquema marxista que, en la forma que está presentado, no se compece con la particularidad de los hechos a explicar.

---

<sup>1/</sup> Gerónimo de Sierra, "El batllismo y su función de clase", en Cuadernos de Ciencias Sociales, Número 2. Instituto de Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1972, pág. 17.



e) Como es sabido, en los últimos años, numerosos científicos políticos, sobre todo norteamericanos, han sostenido la tesis que podría resumirse en la naturaleza corporativa y antidemocrática de las sociedades latinoamericanas en general. Factores históricos, culturales y religiosos predispondrían a estas sociedades como a la ibérica en que se originan, al corporativismo. La democracia o nunca sería real o sólo lo sería por un período transitorio, en la historia de esas sociedades. No es posible entrar aquí a la exposición y crítica de esa tesis que presenta, bajo nuevos mantos, ideas muy tradicionales sobre América Latina. Baste señalar que la misma ha sido aplicada al Uruguay <sup>1/</sup>.

Es interesante que Weinstein simpatiza con el batllismo. Cree que tuvo una ideología bastante coherente y nacionalista; que Batlle siempre se negó a usar la fuerza contra los trabajadores (en lo que está equivocado); que creía posible superar la lucha de clases, etc. y en fin, su juicio de conjunto parece bastante razonable y equilibrado.

Sin embargo, pese a todos esos elementos positivos, el batllismo - según su manera de ver - habría sido incapaz de generar un grado de movilidad social asociado con una fluida situación de clases lo que demostraría que la sociedad siguió siendo class-bound y, por lo tanto, corporativista. Lo más curioso es que la prueba fundamental que aduce en este sentido son las diferencias en materia de logros educacionales, sobre todo, de los alumnos de Montevideo y del interior, cuando que es sabido que ellos son notablemente menores en el Uruguay que en otras partes. Sobre otros problemas de la explicación corporativista se volverá al final de este trabajo.

---

<sup>1/</sup> Martin Weinstein, Uruguay. The Politics of Failure. Connecticut, Londres. Greenwood Press, 1975.

f) Al intentar

f) Al intentar un balance no debe olvidarse que el proceso de cambios habido en el Uruguay durante este período fue posible por la situación relativamente favorable en que el país se encontraba respecto a los centros del sistema capitalista mundial. El ya mencionado control nacional del proceso productivo permitió que permanecieran en el país importantes recursos que, en otros casos como el de las economías de enclave por ejemplo, iban al exterior.

Asimismo, el sistema siguió siendo capitalista, obviamente, y las clases dominantes, en especial la burguesía industrial - amparada en políticas proteccionistas que facilitaron su desarrollo - y la burguesía agroexportadora, se beneficiaron grandemente de la excepcional prosperidad económica.

Debe recordarse, sin embargo, que en situaciones similares las soluciones políticas no están determinadas estructuralmente. Por el contrario, existen opciones que conducen a resultados muy diversos, uno de los cuales puede ser la total exclusión de los sectores dominados de cualquier beneficio que pueda derivarse del crecimiento económico. En el Uruguay batllista no sucedió así, pese a todas las imperfecciones que puedan encontrarse, y ello es, justamente, lo que da un carácter atípico al régimen implantado <sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Diversas estimaciones muestran lo notablemente superior que era el nivel de vida de la población en relación a la de países vecinos, durante ese período. Véase, por ejemplo, Luis Carlos Benvenuto, Breve Historia del Uruguay, Montevideo, Arca, 1967, pp. 78 y 94.

/Así, sin

Así, sin desconocer la importancia de los "factores estructurales", debe reconocerse el carácter de "proyecto social", elegido entre otros que también eran viables. La burocracia política batllista que lideró esta alianza de clases, estuvo dotada sin duda de condiciones políticas excepcionales, lo que permitió - entre otros factores - la concreción práctica del modelo <sup>1/</sup>.

En fin, entre 1903 y 1930 - período en el que se dan muchas alternativas que no es del caso detallar aquí - cristalizó en el Uruguay, bajo el predominio político batllista, aunque no siempre debido a su acción o por lo menos no exclusivamente a ella, una especie sociopolítica que fue una rara avis en el panorama latinoamericano.

---

<sup>1/</sup> Aquí conviene citar nuevamente la opinión de Carlos Real de Azúa, todavía más valedera porque no puede tildarse de probatllismo: "... coincido con Milton Vanger en que ese proyecto fue mucho más la efectivación de un rumbo político personal que el resultado de un juego de factores determinantes y, en especial, de las aspiraciones de una "clase media" o de unos "sectores medios" demasiado heterogéneos, indecisos y socialmente subordinados como para representar algo más que un conjunto social que sólo con Batlle tuvo asignada una función en el sistema (así como después, muy probablemente, contribuyó a su irremontable deterioro) "Resulta correcto, ..., defender la originalidad y la inventiva política de Batlle contra los determinismos simplistas de cualquier "infraestructura".

#### CAPITULO IV

##### LA ORGANIZACION POLITICA Y LOS INSTRUMENTOS BASICOS DE LOS PROYECTOS POLITICOS

1. Merced a los proyectos políticos anteriormente mencionados, se fueron configurando una organización de la vida política y una serie de instrumentos que requieren ser expuestos sistemáticamente, tal como se plasmaron en su forma más o menos definitiva, sin entrar a considerar los avatares históricos de su formación.

Durante casi cincuenta años, los partidos tradicionales fueron las organizaciones claves de la vida política uruguaya. A lo largo del Siglo XIX e incluso en los comienzos del XX, los métodos más usados para resolver sus discrepancias de fondo fueron la guerra civil y el golpe de Estado. El sufragio, previsto en la Constitución, tenía un carácter puramente accesorio, por cuanto la coacción, el fraude, el imposibilitar el voto de los adversarios, etc. lo convertían en una farsa en la que nadie creía <sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Una muestra de las formas en que se ejercía el sufragio está dada en siguiente cita:

"En los departamentos de campaña, donde quiera que había lucha, como en Cerro Largo, la policía y piquetes militares se encargaban de allanar el camino a los candidatos oficiales.

La literatura política de la época se enriqueció con el siguiente telegrama dirigido por el Coronel Manuel Islas, desde Trinidad, al Coronel Fortunato Flores, que el diario oficial 'La Nación' se encargó de publicar: 'Una vez más en lucha de uno contra cuatro, y llena de dificultades triunfó la lista del Partido Colorado'.

El Coronel Islas no tenía empacho en confesar que un voto oficialista pesaba más en la balanza que cuatro votos adversarios. Era en el fondo una variante del famoso escamoteo que en épocas anteriores permitía a un Juez de Paz, después de la elección, a caballo con dos valijas, una de votantes colorados y otra de votantes blancos, echar esta última al agua al vadear un arroyo, con lo cual podía responder así a (cont.)

/Sin embargo,

Sin embargo, una vez derrotado el último levantamiento armado, en 1904, y muy especialmente luego de sancionada la Constitución de 1917, las elecciones se convirtieron en el método normal de resolución de los conflictos políticos. Y en ellas, el predominio de los partidos tradicionales era aplastante, como muestra el Cuadro 1.

Cuadro 1

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS LEMAS TRADICIONALES EN EL TOTAL DE VOTOS EMITIDOS EN ELECCIONES DE PODER EJECUTIVO (1925-1971)

Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
1926	97.5	1950	83.5 + 7.6 = 91.1
1930	99.3	1954 <sup>c/</sup>	85.7 + 3.7 = 89.4
1932 <sup>a/</sup>	93.0	1958	87.5
1938	93.4	1962	90.6
1942 <sup>b/</sup>	79.9 + 11.6 = 91.5	1966	89.8
1946	79.8 + 9.8 = 89.6	1971	81.1

<sup>a/</sup> Elección de miembros del Consejo Nacional de Administración.

<sup>b/</sup> Para los años 1942, 1946, 1950 y 1954 se agregan a los totales de los lemas P. Colorado y P. Nacional, los porcentajes correspondientes al P. Nacional Independiente que en esas oportunidades sufragó con lema propio.

<sup>c/</sup> Elección de miembros del Consejo Nacional de Gobierno. Idem en 1958 y 1962.

<sup>l/</sup> (Cont.) los amigos que aguardaban con ansiedad para preguntarle de quién había sido el triunfo : 'Hasta que me eché al agua, vencían los blancos; pero ahora somos nosotros los vencedores'."

Eduardo Acevedo, refiriéndose a los comicios de 1893 efectuados bajo la presidencia de Julio Herrera y Obes, en Anales históricos del Uruguay. Barreiro y Ramos, Montevideo, tomo IV, 1934, p. 500. Se respetó la ortografía original

/Pese a

Pese a que hubo una declinación constante en la participación de los lemas tradicionales en el total de sufragios emitidos, siempre absorbieron un porcentaje altísimo. Téngase en cuenta, además, que el escaso caudal de votación "no tradicional" se repartía entre numerosos conglomerados políticos. Desde 1925 a 1971 han participado en las elecciones alrededor de cincuenta "lemas" de los cuales sólo algunos mantuvieron una existencia real entre elección y elección. De todas maneras, esa cifra sirve como pauta de la gran fragmentación de los votos que no iban a los partidos mayoritarios. Habría que esperar hasta la elección de 1971 para que surgiera un tercer partido que superara el 15 por ciento de los sufragios.

Podría argumentarse que los mecanismos legales fueron los causantes de que los grupos políticos menores no alcanzaran mayor caudal electoral. Esta, por otra parte, ha sido siempre la argumentación justificativa de la izquierda. Es dudoso, sin embargo, que en los procesos sociales haya relaciones de causa a efecto tan lineales. En general, ellas son circulares. Así, los partidos menores vieron limitada su participación por la ley, pero ésta pudo existir porque aquéllos carecieron de fuerza suficiente para alterarla.

Participación electoral. El Cuadro 2 presenta información sobre el proceso de ampliación creciente de la participación electoral. En él se parte de las elecciones de 1925 por cuanto son las primeras que se realizan bajo el régimen creado por las leyes de Registro Cívico Nacional y de Elecciones, que hacen más confiable la información sobre los procesos electorales. Asimismo, debe recordarse que el voto popular fue establecido en 1919.

Es notorio, en primer lugar, el aumento de la proporción de personas que están en condiciones de optar a la ciudadanía. La columna 6 muestra que, a causa del conocido fenómeno del mejoramiento de la población uruguaya

/los mayores

los mayores de 18 años pasan de ser poco más del 56 por ciento a más del 67 por ciento, a lo largo del período mencionado.

Asimismo, es importante destacar el decrecimiento de los extranjeros, que hace que los nativos mayores de 18 años sean más del 61 por ciento en 1966, cuando sólo eran el 44 por ciento de la población total en 1925. Ello contribuye al aumento de la inscripción en el Registro Cívico, si bien hay que destacar que el proceso de asimilación e integración de los migrantes, incluso en la vida política, cobró caracteres muy peculiares en el Uruguay. La columna 11 donde se relaciona los habilitados para votar con los nativos valores mayores de 18 años permite demostrarlo. Los porcentajes superan el 100 por ciento en 1925, 1926, 1930 y 1931 y están muy cerca de él en 1934. La explicación estaría no en la falta de depuración de los padrones electorales - que si bien es cierto afecta a todo el período, incluso a aquellos años donde no se supera el 100 por ciento -, sino al hecho que eran muchos los extranjeros nacionalizados y con derecho a voto.

Como ha hecho notar Rama <sup>1/</sup>, la decisión política se va trasladando cada vez más hacia personas de edad elevada, y por tanto, que han estado expuestos por más tiempo a los procesos de socialización característicos de la sociedad en cuestión, lo que hace que sean más conservadores.

La participación efectiva en el comicio muestra algunas fluctuaciones que han permitido a Solari <sup>2/</sup> distinguir tres grandes etapas.

---

<sup>1/</sup> Germán Rama, "La democracia política" en Enciclopedia uruguaya, Tomo V, N° 44.

<sup>2/</sup> Aldo E. Solari, "Pensamiento y comportamiento político del ciudadano", en Uruguay: una política de desarrollo. Montevideo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1966.

El primer período llegó hasta 1931, y se caracterizó por un gran equilibrio de fuerzas entre los dos partidos tradicionales, lo que condujo a una alta participación electoral; el porcentaje de votantes en relación a los inscritos fluctuó entre 73.71 y 81.84 por ciento. La etapa siguiente, de 1931 a 1954, se abrió con la decisión de abstenerse electoralmente tomada por el herrerismo y la fracción riverista del Partido Colorado. Así, en 1932, los votantes apenas llegaron al 37 por ciento de los inscritos. Luego, en 1933, se produjo el golpe de Estado, a raíz del cual aquellas fracciones de los partidos que no lo apoyaron, dejaron de participar en las elecciones. En 1938, con el tercer y último acto electoral del período terrista se cerró una especie de subperíodo durante el cual la participación electoral estuvo por debajo del 60 por ciento.

A partir de 1942 terminaron las abstenciones, pero se dio un predominio notable del Partido Colorado. Por ello, si bien la participación aumentó, elevándose más allá del 65 por ciento, es probable que tanto partidarios como opositores percibieran a los colorados como seguros vencedores de todas las contiendas electorales. Ello contribuyó a que los votantes no superaran del 70 por ciento, e incluso hubiera una violenta caída en ocasión del plebiscito para la reforma constitucional colegialista, en 1951, donde sólo votó el 37.08 de los habilitados para hacerlo.

A partir de 1958, las condiciones se alteraron: el Partido Nacional ganó las elecciones; el equilibrio entre las dos colectividades históricas volvió a ser real y, consecuentemente, puede presumirse que el acto personal, individual, del sufragio se revalorizó, produciéndose una nueva alza de los porcentajes de participación electoral, que frisan el 75 por ciento y alcanzan cifras sorprendentes en 1971.

Esta elección marcó el cénit de la tercera etapa: la tasa de participación alcanzó el valor más alto de la historia del país. Teniendo en  
/cuenta que



cuenta que el padrón electoral no reflejaba el verdadero número de electores potenciales, dado que las depuraciones de los fallecidos no se realizan o sólo en escaso número y el hecho adicional de que por esos años el Uruguay había pasado a ser un país de emigración, la afluencia de votantes es todavía más impresionante.

Las razones que pueden explicar este excepcional interés de la ciudadanía por expresarse en las urnas son variadas: el equilibrio de las fuerzas políticas tradicionales era grande; la aparición de la coalición Frente Amplio, como tercera opción con altas probabilidades - en el sentir de buena parte de la opinión pública - de alterar el esquema político bipartidista imperante llevó a votar no sólo a quienes se sentían representados por la nueva corriente, sino también a los que eran radicalmente opuestos a ella y se sintieron impelidos a frenar su ascenso. Se agregó, además, que por primera vez el sufragio fue obligatorio, al reglamentarse la disposición constitucional que así lo establecía.

El mínimo monto de las abstenciones sólo puede interpretarse como una demostración de la legitimidad del sistema. Pese a que en los años precedentes habían surgido movimientos políticos que habían rechazado las "reglas del juego" imperantes, la elevada participación electoral de 1971 parecería abonar la tesis de que no consiguieron apartar al grueso de la población de aquellas pautas. Incluso resultó evidente durante el período preelectoral, la "tregua" concedida por esas organizaciones que, en definitiva, implicó una especie de aceptación, también por ellas, de los mecanismos electorales, como vía legítima para zanjar los conflictos.

Cuadro 2

## URUGUAY: PARTICIPACION ELECTORAL, 1925-1971

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
	Población total	Mayores 18 años	Mativos + 18 años	Hábiles para votar	Votantes	% 2/1	% 3/1	% 4/1	% 5/1	% 4/2	% 4/3	% 5/4	% 5/1
1925	1 540 000	876 896 (445 476)a/	680 848 (329 567)a/	331 743	271 468	56.94	44.21	21.54	17.62	37.83 (74.46)b/	48.72 (100.66)b/	81.83	17.63
1926	1 573 000	899 861 (458 146)a/	702 322 (340 424)a/	353 860	289 253	57.20	42.88	22.50	18.38	39.32 (77.23)b/	50.38 (103.95)b/	81.74	18.39
1928	1 638 000	945 892 (479 760)a/	745 498 (362 038)a/	382 817	296 101	57.74	45.51	23.37	18.07	40.46 (79.79)b/	51.35 (105.74)b/	77.35	18.08
1930	1 704 000	993 548 (502 793)a/	790 604 (384 218)a/	398 169	318 064	58.30	46.40	23.37	18.66	40.07 (79.19)b/	50.36 (103.63)b/	79.88	18.67
1931	1 730 000	1 013 584 (512 683)a/	810 711 (394 488)a/	419 271	309 048	58.58	46.86	24.24	17.86	44.36 (81.77)b/	51.72 (106.28)b/	73.71	17.86
1934	1 810 000	1 074 997 (542 374)a/	871 912 (425 050)a/	422 865	239 125c/	59.39	48.17	23.36	13.21	39.33 (77.96)b/	48.50 (99.49)b/	56.55	13.21
1938	1 903 000	1 150 287	949 903	636 171d/	357 205c/	60.44	49.92	33.43	18.77	55.30	66.97	56.15	18.77
1942	1 992 000	1 227 054	1 031 600	838 713	574 703	61.59	51.79	43.11	28.85	69.98	83.24	66.93	28.85
1946	2 087 000	1 308 241	1 118 983	993 892	649 405	62.68	53.62	47.62	31.11	75.97	88.82	65.34	31.12
1950	2 194 000	1 399 308	1 216 979	1 168 206	823 829	63.77	55.47	53.25	37.54	83.48	95.99	70.52	37.55
1951	2 234 000	1 431 096	1 249 682	1 158 939	429 760e/	64.05	55.94	51.88	19.23	80.98	92.73	37.08	19.24
1954	2 352 000	1 526 181	1 349 052	1 295 502	879 242	64.88	57.36	55.08	37.38	84.88	96.03	67.87	37.38
1958	2 531 000	1 669 912	1 499 724	1 410 105	1 005 362	65.97	59.25	55.71	39.72	84.44	94.02	71.30	39.72
1962	2 695 000	1 807 370	1 648 731	1 528 239	1 171 020	67.06	61.18	56.71	43.45	84.55	92.69	76.63	43.45
1966	2 774 000	1 870 829	1 713 220	1 658 368	1 231 762	67.44	61.76	59.78	44.40	88.64	96.80	74.28	44.40
1971	2 884 000	1 918 062	1 756 232	1 878 132	1 740 119	66.50	60.90	65.12	60.33	97.91	106.94	92.65	60.34

Fuente: CELADE, estimaciones sobre la base de información censal (1908, 1963, 1975); Julio T. Fabregat, Elecciones Uruguayas, Montevideo, Cámara de Representantes, 1950 y 1957; Cámara de Senadores, 1962, 1964 y 1968; y cálculos propios.

a/ Población masculina, única con derecho a voto, en esos años.

b/ Cálculos sólo sobre población masculina.

c/ Se abstienen los grupos políticos contrarios al golpe de Estado de 1933.

d/ Primera ocasión en que votan las mujeres.

e/ Plebiscito para la Reforma Constitucional que instaura un Poder Ejecutivo Colegiado.

2. El sistema electoral en el cual han preponderado tan notoriamente los partidos tradicionales, tiene características que lo hacen bastante peculiar y que conviene poner de manifiesto someramente. Ellas son:

a) El doble voto simultáneo, mediante el cual cada sufragante vota por un partido (llamado "lema") <sup>1/</sup> y por una o más listas de candidatos a los cargos a proveer.

b) La acumulación de votos, que permite se sumen los sufragios obtenidos por diferentes listas de los lemas "permanentes" en un total común al Partido.

c) La diferenciación entre lemas permanentes y accidentales, es decir, entre los que han "participado en el comicio nacional anterior, obteniendo representación parlamentaria", como establece el Art. 79 de la Constitución, y aquellos otros que no reúnen tales condiciones. Sólo los partidos permanentes tienen derecho a presentar pluralidad de listas para los mismos cargos y a acumular los votos obtenidos por cada una de ellas en un cómputo común. Esto, como es obvio, dificulta la formación de coaliciones partidistas que se conformen con fines electorales o las pone en desventaja en caso de constituirse. Es por esto que en las elecciones de 1971, el llamado Frente Amplio concurreció a las urnas bajo el lema Partido Demócrata Cristiano, que al ser "permanente" le permitía aprovechar los mecanismos constitucionales y legales vigentes sobre presentación de pluralidad de listas y acumulación de sus votos.

d) Representación proporcional integral, que se aplica en la elección de aquellos cargos en que su utilización es posible, lo que contribuye a la fragmentación de los grupos políticos, ya que hace posible que incluso los

---

<sup>1/</sup> Por "lema" debe entenderse, de acuerdo a la definición que proporciona la Ley de Elecciones N° 7.812 del 16 de enero de 1925, "la denominación de un Partido Político en todos los actos y procedimientos electorales".

partidos o fracciones más reducidas, puedan obtener cargos según su caudal de votos.

Este conjunto de principios se aplican de manera diferente en las elecciones para los cargos ejecutivos y legislativos, aunque ambas se realicen en un mismo acto y se sufrague en una misma hoja de votación por todos los cargos nacionales.

En el caso de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República como también de Intendentes Municipales, el sistema electoral es de tipo mayoritario y a una sola vuelta, por lo cual, como se ha recalado en más de una ocasión, lleva a la generación de un sistema bipartidista, que muchos consideran característico del Uruguay <sup>1/</sup>.

Para la elección de senadores y diputados, en el caso de los órganos legislativos de nivel nacional, y para los ediles de las Juntas Departamentales, en cambio, funciona en forma "integral" el mecanismo de la representación proporcional, "lo que lleva a que, en sus unidades elementales, la vida política uruguaya registre efectivamente una pluralidad de 'partidos' independientes entre sí" <sup>2/</sup>, como puede verse analizando con detenimiento el complejo mapa político existente al interior de los Partidos Colorado y Nacional.

El procedimiento electoral implica que cada votante introduzca en el sobre especial que le es entregado, las hojas de votación correspondientes al partido de sus preferencias, que serán dos en aquellas elecciones en las que

---

1/ Véase especialmente Maurice Duverger, Los partidos políticos, traducción al castellano de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

2/ Alvaro Pérez, La ley de lemas, contenido, alcance, inconvenientes. Sugerencias para su reforma, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1970, p. 66.

no se plebisciten reformas que afecten los cargos públicos o su provisión: una para las autoridades nacionales y otra para las municipales.

3. Si se atiende a los rasgos más externos del sistema, el uruguayo es un régimen bipartidista. Dos grandes partidos, aplastantemente mayoritarios en el voto y en el Parlamento, desde que el régimen es de representación proporcional integral, uno que toma el gobierno, otro que asume la oposición, varios partidos pequeños que sólo suman el 10 por ciento del electorado, son signos claros de bipartidismo. La rotación en el poder que le faltaba al régimen hasta 1958 y que sumada a otras características pudo en algún momento hacer pensar que se estaba bajo un régimen de partido dominante, se le ha agregado después.

Sin embargo, el régimen uruguayo era un bipartidismo aparente que en la práctica funcionaba, como un sistema de partidos múltiples. Cada uno de los dos grandes partidos estaba dividido en fracciones de alcance nacional, generalmente con sus autoridades propias, su política propia y su clientela propia. La unidad del Partido en el acto electoral era el producto de uno o varios pactos explícitos o implícitos. Cada una de esas "fracciones", como se dice en el lenguaje político, o de esos grandes grupos estaba a menudo, en la vida política diaria, más separado de otras fracciones del mismo partido, que de algunas del partido adversario.

Cada uno de los grandes partidos era un espectro de grupos; en cada uno de ellos se encontraba el mosaico más variado de ideologías políticas y de posiciones con respecto a problemas concretos. Un grupo del Partido Nacional era, por ejemplo, tradicionalmente antinorteamericano en política internacional; en tanto que otro sector del mismo partido era furiosamente pro-norteamericano. Dentro del Partido Colorado era posible encontrar un grupo bastante vecino de aquél del Partido Nacional mencionado en primer término y otro bastante vecino al segundo. Así como en política internacional, el panorama se reproducía en casi todos los problemas.

/El elector

El elector podría encontrar, pues, en cada partido casi toda la gama posible de soluciones a los más variados problemas. No estaban representadas en la misma proporción ni con la misma intensidad; pero se lo estaban en alguna medida y esto le permitía pensar que su punto de vista podría llegar a triunfar dentro del partido por el que votaba.

Esta multiplicidad tenía varias consecuencias. Por un lado, el partido gobernante era, realmente, el grupo mayoritario dentro del partido ganador en las últimas elecciones. Pero pese a ello, dado el régimen de representación proporcional y el elevado equilibrio de los dos grandes partidos, llevaba a que fuera minoritario en el Parlamento. Como consecuencia: o casi no podía gobernar o tenía que pactar para poder hacerlo.

Por otro lado, y esto es característico del sistema de partidos múltiples, nada aseguraba que pactaría dentro de su propio partido. Posiblemente debiera hacerlo con alguna fracción del otro partido, obteniendo así los votos necesarios para promulgar ciertas leyes. Esto explica el fenómeno muy frecuente de que una fracción de un partido haya ejercido el Poder Ejecutivo y gobernado en acuerdo con fracciones del otro partido, estando la oposición constituida por una parte del Partido Colorado y otra del Partido Nacional. De ahí también que pese al largo tiempo que el Partido Colorado estuvo en el poder, sea inexacto decir que gobernó con la oposición del Partido Nacional. Fue casi siempre el gobierno de una parte del Partido Colorado aliado con una parte del Partido Nacional, con la oposición de fracciones de ambos partidos.

Este sistema de coparticipación en el gobierno y en la oposición es muy antiguo y, aunque parezca extraño, estuvo ya presente en la época de las guerras civiles, aunque con menos frecuencia.

En esas condiciones el sistema funcionaba como si fuera pluripartidario. Múltiples pactos eran necesarios para gobernar, y también para

/concurrir a

concurrir a las elecciones bajo el mismo lema, es decir para poder acumular todos los votos emitidos bajo el lema Partido Colorado o bajo el lema Partido Nacional, puesto que asumía el Ejecutivo la lista más votada del lema más votado, presentándose dentro de cada Partido diversa: listas para llegar al Poder Ejecutivo.

Como se dijo, la coparticipación viene de antiguo. Ya a fines del Siglo XIX diversos factores llevaron a los partidos al compromiso, logrado, en aquel momento, alrededor de un reparto del poder político de base territorial. El Partido Colorado, en el Gobierno reconocía que ciertos departamentos tendrían siempre Jefes Políticos blancos lo que significaba, de hecho, que en esos departamentos los blancos ganarían siempre las elecciones. El Uruguay entró al Siglo XX con dos gobiernos, el constitucional, residente en Montevideo y ejercido por el Partido Colorado, cuya influencia se extendía a más de la mitad del territorio de la República; y el residente en El Cordobés, bajo el mando de Aparicio Saravia, el principal caudillo del Partido Nacional que abarcaba, a su vez, varios departamentos. Todo ello estaba en contra de la Constitución centralista y unitaria.

Por último, en esos pactos que tuvieron la función de emprender el difícil camino hacia la paz política y la eliminación de la guerra civil se establecieron disposiciones que más bien parecen típicas de naciones que se reparten un territorio en disputa, que de dos grupos opuestos dentro de una nación. Así se establecía, por ejemplo, que los integrantes de un partido con bienes y, sobre todo, domicilio en el territorio de un departamento que, a consecuencia del pacto, quedaba bajo la jurisdicción del otro, tendrían derecho a emigrar y a ser indemnizados por las pérdidas que experimenten.

/Ese compromiso,

Ese compromiso, era fruto del pragmatismo y, en muchos casos, contradecía, las ideas más caras a uno de los grupos. Así, el Partido Blanco al mismo tiempo que perdidoso en las guerras civiles de los últimos 35 años del Siglo XIX reclamaba la pureza del sufragio como único modo de superar la lucha armada casi constante, trataba de asegurarse un compromiso de base territorial para estar seguro de ganar las elecciones en una parte del país. El Partido Colorado convencido a su vez de la imposibilidad de poder aniquilarlo por las armas, estaba en la necesidad de buscar el mismo compromiso. Ni los unos ni los otros podían creer seriamente en el sufragio sino como posibilidad futura.

Al desaparecer el compromiso de base territorial, no desaparecieron sin embargo los partidos y, por lo tanto, tampoco la necesidad del compromiso. Había que buscar pues, nuevas fórmulas. Ellas sólo podían encontrarse en la pureza del sufragio. Hacia ello tendían, quizá otros factores, como la lucha entre los sectores oligárquicos y populares del Partido Colorado.

Los dirigentes del sector popular del Partido Colorado - popular en el sentido de que tendía a romper con las viejas oligarquías partidarias -, llegando a un acuerdo sobre la pureza del sufragio tomaban una actitud funcional para sí mismos al tiempo que para el Partido Nacional y para la paz del país. Una vez más, se marcaba aquí la particularidad del régimen político uruguayo. En todo este proceso que abre las puertas a las elecciones como método habitual de resolver las contiendas políticas, son un grupo del Partido Colorado, aliado a un grupo del Partido Nacional, contra grupos tanto del Partido Colorado como del Nacional, los que producen la transformación.

Era, desde luego, un acuerdo formal sobre el método para distribuirse el poder. Pero, casi al mismo tiempo, tuvo lugar una compleja ampliación de las actividades del Estado y una creciente importancia de la función

/pública. El



pública. El país apenas salido de la guerra civil, entró en un acelerado proceso de modernización y de cambio a través de la ampliación de la esfera de acción del Estado. No es que inmediatamente los partidos hayan percibido las consecuencias del proceso; pero rápidamente les fue evidente la necesidad de un compromiso sobre sus resultados. Es por ello que puede decirse que la gran transformación fue, desde el punto de vista de los partidos, el pasaje del reparto territorial al reparto burocrático, estaba insito en la naturaleza de los partidos y en el tipo de transformaciones que sufrió el país. Es en ese sentido, que puede considerársele como un largo, pero único proceso. Los partidos tenían que encontrar nuevas bases de compromiso menos formales, que la simple pureza del sufragio.

## CAPITULO V

### LOS GRANDES OBSTACULOS DEL MODELO

1. Si el reparto burocrático alcanzó tanta trascendencia fue porque el modelo batllista que propiciaba una economía diversificada y promovía el desarrollo industrial mediante expedientes arancelarios, comenzó a alcanzar el límite de sus posibilidades hacia fines de la década de 1920. La situación mundial había cambiado. Después de la Gran Guerra existía una sobreproducción de materias primas y bienes agropecuarios presionando los precios a la baja. Asimismo, los países centrales, recurriendo al dumping y procedimientos similares, trataban de recuperar los mercados que habían perdido a consecuencia del conflicto.

En el Uruguay, por otra parte, debe recordarse que desde los comienzos del Siglo XX se habían introducido importantes mejoras tecnológicas en materia de conservación de la carne, que habían permitido acceder a los mercados europeos con carne congelada y enfriada, obteniendo rendimientos considerablemente mayores <sup>1/</sup>. Ello convirtió a los frigoríficos en los principales demandantes de ganado, creando además condiciones para que continuara el proceso de adensamiento del proletariado nacional. Pero también fue la vía por la que el capital extranjero comenzó a participar crecientemente en las actividades internas. Hacia 1928, se llegó a la creación del Frigorífico Nacional como manera de establecer un ente estatal que compitiera en el mercado de carnes, en defensa de los productores

---

<sup>1/</sup> Durante el Siglo XIX se exportaba carne salada, que se procesaba en establecimientos industriales bastante primitivos denominados "saladeros". Los mercados compradores eran aquellos que practicaban agricultura de plantación y utilizaban mano de obra esclava, a la que se alimentaba con tasajo. Eran especialmente importantes las ventas a Cuba.

/ganaderos, que

ganaderos, que se veían perjudicados por la acción concertada de las grandes firmas extranjeras. A fin de que la competencia del FRIGONAL fuera viable, se le concedió el monopolio del abasto a Montevideo.

La única alternativa para continuar el proceso de sustitución de importaciones estaba en la elevación de los aranceles aduaneros, que permitiera un nuevo desahogo de la industria nacional frente a la competencia extranjera. Pero esta medida perjudicaba a diversos sectores sociales, en especial al comercio de importación y exportación, al capital extranjero y a la burguesía agroexportadora.

En ese panorama, comenzaron a gestarse nuevas alternativas políticas, en especial el "proyecto ganadero" que, tras el argumento de que el campo era explotado por la ciudad <sup>1/</sup> y de que debían entregarse a quienes realmente producían los resultados de su actividad, propugnaba la eliminación de los mecanismos de redistribución del ingreso, postulando como vía para alcanzar tales objetivos la vuelta de la burguesía agropecuaria al ejercicio directo del poder político.

Los parámetros económicos impedían que se continuara con la aplicación de políticas favorables a los estratos populares, sin afectar directamente los intereses de las clases dominantes.

2. En esta situación se sintieron en el país las consecuencias de la crisis de 1929. Como se sabe, los centros transmitieron, en forma agravada, hacia los países de la periferia los efectos más nocivos. En el Uruguay, ello se sintió rápidamente en el balance de pagos, por cuanto el país no tenía ya posibilidad de seguir haciendo frente a su deuda externa, ni de continuar aprovisionándose de buena parte de los bienes manufacturados que adquiriría en los países industrializados. La baja de los precios de la

---

<sup>1/</sup> Julio Martínez Lamas, en Riqueza y pobreza del Uruguay, hablaba de Montevideo como la "bomba de succión" del campo.

carne y de la lana tornó mucho más importante el mercado interno. La burguesía agropecuaria podía colocar en él una parte de su producción. Ello requería el mantenimiento de la actividad interna, esto es, la continuación del proceso sustitutivo de importaciones, lo que sólo podía hacerse a través de la protección estatal. Así se crearon las bases de un nuevo acuerdo al interior de las clases dominantes, con relativa prescindencia de los antiguos aliados de clase media y del proletariado.

El golpe de Estado del 31 de marzo de 1933, mediante el cual el presidente Dr. Gabriel Terra, constitucionalmente elegido en 1930, asumió poderes dictatoriales, debe comprenderse en dicho contexto. La política económica implementada entonces tendió a favorecer a la clase dominante, en especial a los exportadores y al "alto comercio", siendo manifiestamente antipopular. Se redujeron los gastos públicos y los salarios; se establecieron impuestos a los sueldos de los funcionarios y a las jubilaciones, y mediante diversos otros gravámenes, se afectó directamente a esos mismos sectores sociales. Es probable, sin embargo, que la baratura de los bienes de primera necesidad, en especial la carne, hiciera menos penosa la situación de estos grupos.

Incluso el mote de "dictablanda" que se dio al gobierno es una muestra de la escasa virulencia alcanzada por la represión. La alteración constitucional se realizó sin la colaboración, aunque con la inactividad benévola, de las fuerzas armadas. El equipo gobernante estaba integrado por figuras pertenecientes a los dos partidos tradicionales (blancos herre-ristas y colorados no batllistas) que también aquí se "comprometieron" en las actividades gubernamentales. Contó, además - de tener en cuenta los resultados electorales no sólo del período en el cual se marginaron los sectores contrarios al golpe, sino la primera elección en que participaron también ellos - con un importante apoyo popular. Real de Azúa aduce y no

/le falta

le falta razón que, en realidad, el golpe no produjo la ruptura del sistema de compromiso vigente en el país, sino sólo una modificación a su interior, como se muestra en el hecho de que superados los motivos del estado de excepción, aquél continuara funcionando sin problemas serios.

3. Hacia 1934 dio comienzo un corto período (que duraría hasta 1938) de crecimiento industrial acelerado impulsado por el Estado, que se asumió la tarea de mantener las condiciones de rentabilidad que impulsarían a los capitalistas a invertir en la industria.

Mucho se ha discutido sobre la procedencia de estos capitales. Un estudio reciente ha demostrado que, a diferencia de lo que sostenía tradicionalmente, no tuvieron origen agropecuario, sino que procedieron de la propia burguesía industrial formada durante el período anterior. Este sector social no encontró campos de inversión rentables fuera de la actividad industrial en las condiciones que se realizaba en el país y continuó invirtiendo allí. Debe mencionarse, además, que durante el período considerado, los capitales de los países centrales no se sintieron particularmente atraídos por la región platense. Recién durante la guerra llegarían algunos fondos, acompañando a inmigrantes que huían de la conflagración <sup>1/</sup>.

La importancia de la industria en el conjunto de la economía nacional era creciente, frente a un sector agropecuario estancado. Sin embargo, el tipo de industria no cambió demasiado; siguió caracterizándose por el escaso valor agregado, por la utilización de tecnología sencilla, y por la producción de bienes de consumo orientados al mercado interno.

La Guerra Mundial y el posterior conflicto de Corea provocaron, como es obvio, un alza importante de los precios internacionales de los productos de exportación uruguayos, lo que generó excedentes y facilitó el avance

---

<sup>1/</sup> Véase más detalladamente, Julio Millot y otros, cit., pp. 49-51.

en la sustitución de importaciones. La industrialización vivió por entonces su apogeo. Creció al 8.5 por ciento acumulativo anual. El Producto Nacional Bruto casi se duplicó en el período de nueve años que va de 1945 a 1954; la ocupación aumentó a una tasa acumulativa del 4.3 por ciento, mientras que la productividad lo hizo al 4.2. En este período, los otros sectores de la economía respondieron también al impulso y así la ganadería creció al 9 por ciento anual, mientras que la agricultura lo hacía al 2 por ciento. De este modo, el sector agropecuario aportaba materias primas para la industria, y bienes de consumo directo para la población nacional, aumentando el poder de compra de ésta, facilitando el crecimiento de la demanda de bienes producidos por la industria nacional y, sobre todo, proveyendo al país de divisas que, mediante los mecanismos ya mencionados, permitirían también el avance industrial.

4. En esta nueva etapa, es probable que el nivel de vida alcanzado por los trabajadores fuera el más alto de la historia del país. La distribución del ingreso permitió conformar una especie de sociedad de consumo, en la que abundaban las pautas de modernidad.

La bonanza económica permitió al sistema político una mayor capacidad de maniobra en el manejo de los asuntos públicos y en la política redistributiva que caracterizaba el país desde los albores del siglo. En su puesta en práctica estuvieron asociados, ambos partidos tradicionales que incluso llegaron, mediante la reforma constitucional de 1951, a compartir el ejercicio del Poder Ejecutivo, a través del sistema colegiado, que entregaba seis cargos al partido que obtuviera la primera mayoría y tres al que le siguiera en número de votos.

Pero pasados los efectos de las conflagraciones mundiales, los precios de los productos primarios exportables por el Uruguay decayeron, provocando una reducción de la capacidad para importar. Si bien es cierto que

/el desarrollo

el desarrollo hacia adentro había logrado que se produjeran internamente gran cantidad de bienes finales, ello había hecho necesario importar insumos manufactureros que el país no producía, tornando mucho más rígida la estructura de importaciones y volviéndola muy sensible a las fluctuaciones del comercio exterior.

El proceso industrializador no había llegado más allá de la llamada sustitución "fácil". Las industrias tradicionales (alimentos, textiles, etc.) tienen una alta dependencia de la demanda interna, la que está condicionada por los aumentos de ingreso y de población. El primero se estancó y el crecimiento demográfico siempre fue muy bajo. Las industrias dinámicas aparecidas durante la fase anterior (química, caucho, metalúrgica, electrotécnica) que habían tenido un crecimiento acelerado, se encontraron enfrentadas a la insuficiencia de la demanda como consecuencia de la estrechez del mercado nacional.

Quedaba abierta la posibilidad de exportar. Pero los bajos niveles de productividad que caracterizaban a una industria que se creó fundamentalmente para atender el mercado interno aprovechando la protección de alguna coyuntura comercial internacional propicia o del alero estatal, impedían salir a competir en el mercado internacional. El proceso de sustitución de importaciones se hizo en extensión, asignando indiscriminadamente recursos. Hoy, muchos economistas demuestran ex post la conveniencia de haberlas concentrado en algunas ramas seleccionadas, practicando una industrialización "en profundidad", que probablemente hubiera permitido alcanzar los niveles de productividad requeridos para la exportación. Sin embargo, buena parte de esos argumentos - lógicos en teoría - dejan de lado las circunstancias históricas en las que el país dio "el salto adelante" industrializador. Se trató, como ya se dijo, de coyunturas en que el mercado internacional se fragmentó, a consecuencia de crisis o de conflictos,

/abriendo posibilidades

abriendo posibilidades a países como Uruguay, de incursionar en nuevos campos productivos, sin abandonar sus funciones de productor de materias primas para los centros del sistema. Esas posibilidades creadas por tales coyunturas consistían, justamente, en la atención de los estrechos mercados internos. Piénsese en un país periférico que durante la crisis de 1929 decidiera invertir sus recursos en algún tipo de industrias más o menos sofisticada, cuyos bienes se destinaran al mercado internacional. Dejando de lado la ausencia, más que probable, de las capacidades requeridas, resulta difícil imaginar dónde podría hallar a los presuntos compradores.

El deterioro de la base económica nacional provocó, por un lado, la incapacidad de absorber productivamente la mano de obra generada por el crecimiento demográfico, la crisis del balance de pagos derivada de la reducción de los saldos exportables y de los precios no favorables de las materias primas, y la inflación, que es el resultado de una oferta de bienes estacionaria o decadente frente a una demanda con patrones de consumo elevados y con grupos sociales organizados en la defensa de los niveles que habían adquirido con anterioridad <sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> "Los trabajadores pugnan por aumentos de salarios para recompensar su poder de compra erosionado por la inflación; los empresarios recurren al aumento de precios para mantener los beneficios y a la expansión del crédito para sostener los niveles de actividad; el Gobierno aumenta los impuestos y recurre al crédito para financiar gastos en alza. Toda la acción de los distintos grupos sociales y del propio Gobierno para mantener su participación en el producto, se traduce en movimiento de variables que golpean directa o indirectamente en los niveles de precios" cf. Mario Buchelli, Cuatro tesis sobre la realidad uruguaya, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1973, p. 92.



5. A lo largo de este período el Estado continuó, pese a todo, cumpliendo las funciones que el modelo le asignaba, especialmente como empleador. Sin embargo, a diferencia del pasado, ya no fue el factor dinámico de diversas actividades empresariales rentables, sino que debió recurrir al expediente de utilizar sus instituciones para absorber un creciente número de desocupados, disminuyendo considerablemente la eficiencia de muchos de sus servicios.

Debe hacerse notar, sin embargo, que estas prácticas cumplían dos funciones: una, claramente percibida por los partidos, el mantenimiento de una clientela electoral; otra, a veces visible y otras no, la disminución de las tensiones sociales que presionaban sobre el régimen y una redistribución del ingreso que contribuía al mantenimiento y expansión del mercado para la industria.

Es difícil saber cómo se repartieron las dificultades para obtener ocupación entre los distintos estratos sociales, pero puede conjeturarse que fueron las capas más bajas de las clases medias y una buena parte de las clases bajas, las que más problemas tuvieron para integrarse en el proceso de industrialización. En ese sentido es muy posible que el sistema de reparto de los cargos públicos por nombramiento directo y sin exigencia de calificaciones haya tenido una función igualitaria. El carácter pluriclasista de los partidos tradicionales debe haber reforzado ese efecto. Cada uno de los grupos que los componían debía asegurarse un lugar en el reparto para no perder posiciones electorales clamando por votos de los más variados orígenes.

Una de las características del sistema fue que, a través de diversos mecanismos trató de disminuir las tensiones tratando de atraerse a diversos grupos de individuos en cuanto tales, ya porque no pertenecieran a ninguna organización, ya por encima de las organizaciones cuando estaban vinculados de alguna.

/Al mismo

Al mismo tiempo se asistía a una creciente independencia, con toda la relatividad del término, de la clase política. El rol político empezó a depender cada vez más fuertemente de la relación con un grupo de electores que podía pertenecer a la más diversas clases sociales y tener las más variadas expectativas. Se volvió importante entonces un estatuto de la carrera política, vale decir, ciertos beneficios y privilegios, que siendo productos de esa creciente independización, contribuyeron también a reforzarla.

Esta relativa independización parecía dar a la clase política la posibilidad de elaborar un proyecto coherente, un designio de largo plazo como el que tuvieron sus antecesoras. Pero el sistema de crecimiento distributivo que había caracterizado al país en sus mejores épocas era imposible de mantener en circunstancias económicas difíciles.

También lo era el evitar la confrontación con los grupos organizados que, cada vez más conscientes de sus posibilidades, trataban de inclinar la poca capacidad distributiva que le restaba al sistema, en favor suyo, con el consiguiente deterioro de la situación de los menos organizados que siempre habían constituido un capital importante de apoyo a los partidos tradicionales.

En alguna medida el sistema, a medida que se perfeccionaba en sus instrumentos políticos formales, se volvía cada vez más incapaz de enfrentar las situaciones reales del país. Un hecho fundamental que debe agregarse a los ya señalados fue la imposibilidad de establecer un programa más o menos coherente de políticas públicas. En un sistema como el uruguayo, si un grupo dentro de un partido tenía una fuerte coherencia ideológica, se colocaba automáticamente en desventaja frente a los demás grupos del mismo partido en la lucha por procurarse los votos de los integrantes de las más diversas clases sociales.

/Podía ocurrir,

Podía ocurrir, sin embargo, que ese conglomerado político, acumulando una cierta relativa consistencia ideológica a un hábil manejo de la política de clientela, pudiera volverse mayoritario. En este caso, que parece ideal, el grupo transmitía su fisonomía ideológica a todo el partido. Para que eso fuera posible debía tener una mayoría aplastante dentro de su propio partido. Pero si este fenómeno llegaba a ocurrir, se abrían dos posibilidades: o bien los otros grupos de su partido, de los cuales no podía prescindir por minoritarios que fueren para ganar las elecciones, lo obligaban a pactar, con lo que se obstaculizaba la realización de una política coherente; o bien; la fracción mayoritaria se negaba a todo pacto con las minorías de su propio partido, con lo que éstas, seguras de su derrota electoral y con escasas posibilidades de participación posible, por lo menos de acuerdo a sus aspiraciones, o votaban fuera del lema o perdían interés en una elección que desde su punto de vista estaba decidida de antemano, o ambas cosas al mismo tiempo. Es decir, la consecuencia final era que el Partido perdiera las elecciones.

La consideración de los diversos períodos que integran el núcleo central de este estudio ilustrará las dificultades crecientes del sistema hasta su crisis final.

## CAPITULO VI

### EL PERIODO 1955-1959

1. El estancamiento de la economía uruguaya, cuyas causas pueden rastrearse desde mucho antes, se hizo notorio a partir de 1955. Este hecho, unido a que la mayoría del batllismo, liderada por Luis Batlle Berres, ensayó poner en práctica medidas cuya filiación podría encontrarse en la tradición del Partido, dieron a este período una importancia especial. Por otra parte, la crisis del Estado de compromiso se hizo patente. Las orientaciones ideológicas y los grupos de apoyo de éste y de los gobiernos que lo sustituyeron son claramente diferenciables; sin embargo, ninguno de ellos pudo llevar a la práctica los principios profesados, tanto por las contradicciones que el estancamiento provocaba objetivamente, como por las resistencias que cualquier intento de aplicarlas provocaba en los grupos afectados.

La dispersión, la incoherencia, el pasaje de una política a otra se acentuaron, entonces, cada vez más, no porque los responsables del gobierno carecían de conciencia del problema. Por el contrario, el Ministro de Hacienda que asumió en marzo de 1955 hablaba de ese Estado "que no tiene métodos ni medios para trazarnos un plan". Se captaba agudamente que el Estado marchaba a la deriva, pero las causas que lo provocaban parecían estar por encima de las posibilidades de manejo del gobierno.

2. De acuerdo a la tradición, el neobatllismo, como a veces se le ha llamado, fundó su política global en la protección de la industria nacional. Sin embargo, el sobreproteccionismo no pudo superar el agotamiento de la

/industrialización sustitutiva

industrialización sustitutiva dirigida al mercado interno del Uruguay, cuyas reducidas dimensiones son por demás conocidas. Como alternativa, se pensó por entonces en el mercado externo, a cuyo efecto se promovió la exportación de productos derivados de la industrialización de materias primas (lana lavada, peinada tops, etc.). A su vez, la posibilidad de que la industria exportara en estos rubros, exigía tratamientos cambiarios especiales, es decir, desviar hacia ellos recursos provenientes de otras exportaciones.

La política cambiaria se convirtió en la piedra de toque de la acción del gobierno, creándose múltiples tipos de cambio. En el caso de las importaciones, ellos respondían a las necesidades de protección más o menos intensas de diversos tipos de industria. En el de las exportaciones se buscaba aumentar las posibilidades de salir al exterior. En la dinámica de este proceso la dispersión tendía a crecer puesto que era necesario multiplicar los tipos de cambio para atender a las variadas situaciones.

Ahora bien, esta política suponía extraer recursos de las exportaciones agropecuarias tradicionales para transferirlos a otros sectores. Pero éstos cayeron por la acción combinada de una disminución del volumen exportado y por una gran baja de los precios internacionales. Buscando evitar que los déficits de balance de pagos que esto provoca, se hicieron desastrosos, el gobierno creó, a partir de 1957, tipos de cambio que favorecían considerablemente a los exportadores tradicionales. Con ello, el círculo se cerró; la política original de protección industrial sin desaparecer, perdió buena parte de su significado, al cambiar la relación entre precios industriales y precios agrícolas.

3. La inflación, aunque menor que las que caracterizarían más tarde al país, alcanzaría cifras importantes en el período. Frente a ella, los diferentes grupos definieron estrategias que fueron relativamente más exitosas en la primera parte del gobierno, durante la cual el producto creció, aunque muy escasamente, que en la segunda, donde se estancó y en el que la inflación se acercó al 20 por ciento anual, contra una tasa promedio de alrededor del 5 por ciento en la década del 40.

4. La extrema vulnerabilidad externa del país se transparentó durante el período. Las exportaciones como se dijo, se vieron afectadas por la caída de los precios internacionales, que en algunos casos llegó al 50 por ciento. Aparte de promover nuevas exportaciones, la única respuesta posible era limitar las importaciones. Este fue el camino adoptado por el gobierno en 1957, al reducir las importaciones permitidas solamente a lo que se llamaron "abastecimientos impostergables". Sin embargo, los efectos de esta política fuertemente restrictiva fueron necesariamente muy limitados, puesto que el país estaba muy cerca del nivel mínimo. La inmensa mayoría de las importaciones consistía en combustibles, materias primas para el funcionamiento de la industria, etc., imprescindibles para que la actividad económica no se paralizase, por lo que el margen de maniobras para disminuir el monto total era muy escaso.

5. No menos evidente que la extrema vulnerabilidad externa, es que el comportamiento de ciertos grupos tendía a agravar la crisis. Los exportadores agropecuarios consideraban que los precios que se les pagaban por sus productos eran bajos y, efectivamente, eran más bajos que los que se obtenían en el Brasil. Ello condujo a la retención de los ganados y en su exportación clandestina hacia el Brasil bajo la forma de contrabando, lo que en las condiciones imperantes implicó una presión muy fuerte sobre el gobierno.

/Se provocó

Se provocó así por la acción conjunta de ambos factores, acción de los ganaderos y precios internacionales, un déficit enorme en el balance de pagos. (Ver Apéndice, cuadro sobre intercambio comercial del Uruguay y sobre balance de pagos 1954-58). Ante esto, la política del gobierno no tiene más remedio que cambiar, alterando la relación entre precios agrícolas e industriales, como se ha visto.

Se ha señalado que la estrategia de los grandes industriales estuvo signada por la búsqueda de altos márgenes de protección, incentivos especiales para exportar ciertos productos y presiones para que el gobierno, a través de una actitud negativa frente a las huelgas, provocará la disminución de los salarios reales, manteniendo así márgenes de ganancia apreciables, pese a que los precios industriales crecieran menos que el índice general y que los precios agropecuarios (ver Cuadro 3 ). No se ha insistido bastante, sin embargo, sobre la ambigüedad y las contradicciones existentes en la estrategia de los grandes empresarios industriales. Se enfrentaban, por una parte, al sector agropecuario a consecuencia de la relación entre precios agrícolas e industriales regulados, fundamentalmente, a través de la política cambiaria y de las inflaciones diferenciales, pero por otra parte, chocaban con sus obreros, que recurrían cada vez con más frecuencia a la huelga como único medio de mantener sus salarios reales frente a la inflación. Los industriales entonces presentaban dos frentes de lucha, lo que daba lugar a comportamientos muy especiales. Un ejemplo concreto ilustra esta afirmación. En ocasión, de una huelga de los obreros textiles en defensa de sus salarios y de sus fuentes de trabajo amenazadas por las alteraciones propugnadas por los exportadores ganaderos en la política cambiaria, los trabajadores desfilaron por el centro de Montevideo en .... camiones de las empresas, proporcionados voluntariamente por los empresarios. Si el poder de negociación de éstos

Cuadro 3

CRECIMIENTO DE PRECIOS AL POR MAYOR  
DE PRODUCTOS NACIONALES

(Tasas anuales a julio de cada año)

Años	Nivel general	Precios agropecuarios	Precios manufacturados
1951 ...	23.7	35.2	13.1
1952 ...	- 7.0	- 21.4	10.0
1953 ...	2.0	- 4.0	8.2
1954 ...	- 0.5	- 3.4	2.4
1955 ...	5.6	5.6	5.6
1956 ...	9.1	13.4	4.9
1957 ...	13.5	18.6	8.5
1958 ...	17.1	- 2.6	40.7
1959 ...	65.1	100.3	36.0
1960 ...	68.9	86.0	53.4
1961 ...	2.9	- 14.0	23.1

Fuente: Banco Central del Uruguay.

/frente a



frente a los representantes del sector agrario se fortaleció, de hecho, por las demandas obreras, se debilitaba de algún modo, frente a los sindicatos.

El problema de los sindicatos obreros era la contracara del vivido por los empresarios industriales. Cualquier disminución del proteccionismo acarrearía un aumento de la desocupación y una baja en la capacidad negociadora en materia de salarios, obligando a enfrentar a los exportadores agrarios, la que sólo era posible en tácita alianza con los empresarios industriales. A su vez, debían desarrollar frente a éstos, estrategias de lucha contra la inflación, a través de aumentos de los salarios nominales, que la compensasen de alguna manera.

El gobierno por su parte se enfrentaba a demandas contradictorias, cuyo peso dependía no solamente de la organización de los grupos, del número de sus integrantes tan influyente en los momentos electorales, sino también de factores derivados de la coyuntura internacional. En cierta medida, el gobierno hizo lo único que podía hacer: satisfacer unas demandas postergando otras. Cuando los postergados hacían una resistencia muy grande o se ponían en peligro otras bases de la actividad económica, se les atendía postergando a los hasta ayer favorecidos y así sucesivamente.

6. Es fácil comprender entonces que la resultante final, no respondiera a las expectativas e intenciones ni del gobierno ni de los grupos sociales en presencia. El gobierno inspiraba su política en una estrategia de mantenimiento y de ser posible, ampliación de la industrialización, pero el producto industrial crecía con extrema lentitud. Luego, presionado por la situación de la balanza de pagos, se vió obligado a favorecer al sector agropecuario que tampoco crecía. En 1958, último año completo del gobierno en estudio, el producto nacional bruto cayó a los niveles de 1954. Los salarios reales disminuyeron, aunque apenas 3 por ciento, lo que de todas maneras marca el fracaso de las luchas reivindicativas obreras.

/Importa señalar

Importa señalar que en el próximo futuro se verían resultados por cierto, peores en cualquiera de estas variables; que el estancamiento y la baja de los salarios reales se harían más graves. Sin embargo, es razonable pensar que esta situación fue percibida como mucho peor en la época del neobatllismo, porque se venía de un proceso de constante y firme crecimiento del producto que permitía un amplio margen de maniobra redistributiva. Ni el sector agropecuario llegó a los precios que descaban sus beneficiarios, ni los obreros mantuvieron los salarios reales, ni la industria pudo expandirse. La política de control de cambios, además, no pudo detener un déficit de la balanza de pagos que respondía fundamentalmente a causas externas.

La primera fase de la crisis profunda del Estado de compromiso no podía terminar sino en un sentimiento de frustración de la que participaban grupos sociales cada vez más numerosos, pese a la flexibilidad del gobierno y a su atención a las exigencias del corto plazo. No eran las exigencias del largo las que explicaban la actitud de esos diferentes grupos sino, justamente, las frustraciones en el corto en relación a las expectativas que mantenían. Aunque los diferentes grupos tendieron a acusar a los otros y al gobierno de la inflación, ésta se convirtió, de hecho, en el arma que cada uno de ellos utilizó para defender su posición relativa o absoluta.

Esta constelación de factores, muy esquemáticamente presentada aquí, explica que al final de su período, la fracción del Partido Colorado gobernante haya concitado un cúmulo de oposiciones que no sólo venían de los tradicionales adversarios del Partido Colorado y de la política batllista, sino de grupos o fracciones que usualmente lo habían apoyado. Puede decirse que la crisis no era muy grande y que los resultados de la

/política global

política global del gobierno no fueron menores que los que podrían esperarse, dada la coyuntura. Empero ella fue vivida como muy intensa porque, por primera vez, los diferentes grupos tuvieron que definir estrategias respecto a una situación de estancamiento del producto.

7. Es interesante destacar que, frente a la nueva situación, solamente grupos muy pequeños definieron estrategias radicales y éstos más al nivel teórico que en el práctico. Las estrategias importantes de apoyo u oposición a las políticas del gobierno o de búsqueda de medios para influirla se dieron en el contexto del mantenimiento del sistema de compromiso. No se trató de romperlo, sino de mejorar la posición relativa que se tenía dentro de él. La proximidad de las elecciones obligó por otra parte, a presentar programas que de acuerdo a la tradición de los partidos mayoritarios pudieran tener eco en los más amplios sectores de la población.

La oposición al gobierno tuvo, desde luego, muchas maneras de manifestarse. Pero es simbólico tanto del carácter de la crisis como del esfuerzo de mantención del Estado de compromiso, que las más grandes y multitudinarias manifestaciones de oposición al gobierno se produjeran a propósito de la aprobación de la Ley Orgánica de la Universidad de la República. El gobierno tenía serias objeciones contra el proyecto; grupos de oposición al gobierno dentro del Partido Nacional, las tenían también y más graves quizás que el propio gobierno; pero la agitación estudiantil alrededor de la ley hizo percibir que su aprobación podía ser una manera de manifestar en la forma más visible la oposición que venía desde los más diversos rincones ideológicos y programáticos. La manifestación final de apoyo a la sanción de la ley reunió 200 000 personas. De hecho sirvió como canal para vertir todas las oposiciones del más diverso tipo,

/a través

a través de algo que, por importancia que tuviera para los universitarios, no comprometía las bases del compromiso. En fin, que se utilizó a la ley orgánica para lograr la polarización más completa, sirviéndose así múltiples funciones de la más variada índole.

El gobierno perdió las elecciones. Por primera vez en casi 90 años el Partido Nacional logró adueñarse del Poder Ejecutivo <sup>1/</sup>. Es interesante comprobar que el primer embate fuerte de la crisis, aunque menor de lo que será en el futuro, llevó al país a entrar en la rotación de los partidos mayoritarios. Y con ella, al ensayo de políticas globales basadas en principios y en apoyos muy diferentes.

---

<sup>1/</sup> No es exacto, como muchas veces se dice, que en 1958 ganó su primera elección de dicho período, por cuanto obtuvo importantes victorias incluso en la época de apogeo del viejo batllismo. Lo que sucede es que en aquellas oportunidades, no estaba en juego la provisión del Ejecutivo o se trataba de una renovación parcial que no le aseguraba la mayoría del órgano colegiado.

## CAPITULO VII

### EL PRIMER GOBIERNO DEL PARTIDO NACIONAL

1. El Partido Nacional triunfó a través de Luis Alberto de Herrera, el indiscutido caudillo blanco, y Benito Nardone, creador de una importante corriente de opinión conocida como "Ruralismo", de especial arraigo en el interior del país.

El otro gran conglomerado de dicho Partido adoptó el nombre de Unión Blanca Democrática (UBD), integrándose a sus filas diversas fracciones de los denominados "nacionalistas independientes" (los que en la elección anterior todavía habían permanecido fuera del lema, utilizando la designación Partido Nacional Independiente y aquéllos que en 1954 se habían reincorporado a la corriente blanca mayoritaria identificándose con la designación "Reconstrucción Blanca") y el llamado Movimiento Popular Nacionalista (MPN), conducido por el señor Daniel Fernández Crespo, que había representado el ala "populista" del Partido Nacional.

Las relaciones entre los dos grandes conglomerados blancos, esto es, herrero-ruralismo y UBD distaban de ser armoniosas. Este último grupo se encontraba liderado por varios personajes de la oligarquía tradicional que, al decir de Taylor, "dirigían lo que fundamentalmente era una tenue confederación de profesionales, empresarios de clase media y pequeños granjeros"<sup>1/</sup>. Tales dirigentes mantenían con Herrera antiguas desavenencias y muy profundas

---

<sup>1/</sup> Cf. Ph. B. Taylor, Government and Politics of Uruguay, Nueva Orleans, 1960, cit., por R. Faraone, El Uruguay en que vivimos, Montevideo, Arca, 1965, p. 128.

diferencias con su reciente asociado, Benito Nardone que, con su especial lenguaje, fustigaba duramente a los que denominaba "botudos" y "galerudos".

Al interior del Partido Colorado las diferencias no eran menores al punto que pasada la elección, Luis Batlle, desde su diario "Acción", destacaba que "ha sido violenta como nunca la lucha dentro del Partido Colorado y el sector minoritario (los "catorcistas", liderados por su primo César Batlle Pacheco) no ha actuado como minoría dentro del Partido, sino que su léxico ha sido igual o peor que el de la oposición, buscando minar y destruir al gobierno por los mismos caminos falsos y desleales que utilizaron los enemigos que desde hace cien años nos combaten" <sup>1/</sup>. Estas afirmaciones, en gran medida exactas, ilustran la hipótesis presentada más arriba de la inminente pérdida de las elecciones por el partido, en el cual una de sus fracciones se hace tan mayoritaria como exclusivista.

2. El primer gobierno blanco tuvo un comienzo difícil. Las desavenencias en la coalición triunfadora comenzaron casi inmediatamente después de la victoria obtenida el último domingo de noviembre de 1958 <sup>2/</sup>. La ruptura entre Herrera, que moriría poco después (abril de 1959) y Nardone fue total. Todo ello contribuyó a aumentar las dificultades de obtener coherencia en el ejercicio del poder, por cuanto el intento de tomar una resolución incluso sobre el asunto menos importante obligaba a una esmerada negociación tendiente a alcanzar los votos necesarios para su sanción.

---

<sup>1/</sup> Cit. por Carlos Machado, Historia de los orientales, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1972, p. 366.

<sup>2/</sup> El Poder Ejecutivo Colegiado quedó integrado por Echegoyen, Haedo y Alonso (Herreristas) y Nardone, Harrison y Zabalza (ruralistas), por la mayoría. La minoría colorada fue Rodríguez Correa (suplido a su fallecimiento por Grauert) y Arroyo Torres (quincistas) y Batlle Pacheco (catorcista).

En materia económica, cuya conducción se entregó al Sr. Azzini, se aceptaban teóricamente los principios del liberalismo económico: libreempre- sismo; reducción del dirigismo y del intervencionismo estatal; existencia de un cambio único y fluctuante; eliminación de todo impedimento a las importaciones, incluso suntuarias; eliminación de los subsidios (al pan, la leche, el papel de diario), etc. Nardone resumió bien, en un reportaje concedido a La Nación de Buenos Aires, los fines perseguidos: "aflojamiento de los resortes estatales ... máxima libertad para la iniciativa privada ... rechazo total de la lucha de clases". Posteriormente, redondearía su pensa- miento: "A la industria no la hostigué. Simplemente la dejé caer. Se caía sola. Hay que seguir exportando lana, carne y cuero" <sup>1/</sup>.

Los nuevos principios de la política del gobierno y la crítica de la organización anterior fueron expuestos muy claramente en la Memoria Anual del Ministerio de Hacienda de 1962, que vale la pena reproducir in extenso:

"El proceso económico tiene carácter natural... El esquema es claro: el Sector Básico (agropecuario) por su cada vez mayor productividad debe proveer capitales y mano de obra para aplicación industrial. En nuestro país el proceso no existió. Aprovechando desgraciadas circunstancias internacionales "Guerra 39-45 y Corea 50-51" se consolidó una industria de oportunidad favorecida por el nivel de los precios internacionales y obligada porque no se podían traer productos manufacturados del exterior en 1939/45... El origen de la industria en nuestro país no se basó en la cada vez mayor productividad agraria que proporcionara los capitales y gente sino que, con detrimento de esa productividad, se sacaron capitales y mano de obra para la aplicación industrial, ateniéndose solamente a la rentabilidad de las actividades industriales para el empresario (por las

---

<sup>1/</sup> C. Machado, cit., p. 377.

ventajas de la época). Pero no de beneficios para el país. Las medidas de estímulo industrial fueron de estímulo para capitalistas que vieron la posibilidad de sacar mejor rendimiento en la industria protegida y artificial y entonces trasladaron capitales a la industria y atrás fue la mano de obra. En resumen, la reducción de capitales necesarios para tecnificar y explotar mejor el agro, despoblación masiva de la campaña. Consecuencias: Descenso de la producción agraria, descenso de exportaciones. Y este descenso, que como se explicó traba el desarrollo industrial significó menor poder de compra exterior (exportaciones) cuando el sector industrial exigía más importaciones. Resultado: Estancamiento de la economía por falta de productividad agraria, equipos sin renovación en la industria, falta de mercado para productos industriales de altos costos, descenso de producción industrial, desocupación ... Durante años la economía nacional se encontró distorsionada por un dirigismo estatal estricto, que volcaba su peso sobre el consumo para subsidiar en la mayoría de los casos actividades antieconómicas y deficitarias. Ese mismo dirigismo conducía al comercio internacional por las vías de los convenios de pago bilaterales, a continuos déficit internacionales y un desaliento total a la actividad agraria por un régimen de cambios múltiples inelásticos que frenaban todo impulso creador por parte del productor de la máxima riqueza nacional." ("Memoria Anual" del Ministerio de Hacienda, 1962, pp. 5, 6 y 11).

3. La puesta en práctica de esta ideología económica, tuvo como principal instrumento la ley de Reforma Cambiaria y Monetaria, de 17 de diciembre de 1959, que eliminó el Contralor de Exportaciones e Importaciones, organismo par excellence de la política proteccionista anterior y también los tipos de cambio múltiples. Sin embargo, estableció depósitos previos y recargos a las importaciones (que fluctuaban de 30 a 300 por cientos), con lo que las diferencias con el sistema vigente hasta entonces eran escasas, salvo

/en el



en el hecho de que se declaraba expresamente el propósito de hacer desaparecer en el futuro tales recargos. Para las exportaciones tradicionales se fijaron las llamadas "detracciones", que consistían en un descuento en la cantidad de moneda nacional entregada al exportador como equivalencia del monto ficto de divisa obtenida por la venta. Paralelamente, se estableció la devaluación del tipo oficial de cambio de peso frente al dólar, lo que permitió - a pesar de las detracciones - pagar a los exportadores una mayor cantidad de moneda nacional que la recibida bajo el régimen anterior.

Como lo expresa Jorba: "Dentro del sector agropecuario el gobierno llevó a cabo una política coherente de apoyo instrumentada básicamente mediante dos tipos de medidas:

a) Una política de precios favorable al agro en detrimento de la industria manufacturera, beneficiando especialmente al sector ganadero. La relación precios agropecuarios/precios industriales (si se toma 1955:100) para de 90.7 por ciento en 1958 a 115.3 en 1959; 130.4 en 1960; 98.6 en 1961 y 103.3 en 1962, mientras que la relación precios pecuarios/precios agrícolas evoluciona para los mismos años de la siguiente manera: 114.9; 122.0; 116.2; 106.6 y 89.4.

b) "De recuperación del sector" (así fueron llamadas) como ser de carácter sanitario, tratamiento preferencial a la importación de insumos agropecuarios, maquinaria agrícola, vientos, simplificación de la imposición al productor rural, créditos especiales de bajo costo, programas de inversión (fertilizantes, sanidad animal y vegetal, conservación de suelos, etc.)". <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Juan Jorba. La evolución de las políticas económicas en el Uruguay, Montevideo, inédito, 1976.

Esta política coincidía con las indicaciones del Fondo Monetario Internacional, que preconizaba por entonces la teoría de la división internacional del trabajo y la aplicación de tasas de cambio "realistas" <sup>1/</sup>.

El gobierno firmó varias Cartas de Intención con el Fondo (7 de septiembre de 1960, junio 1961 y septiembre 1962) comprometiéndose a llevar a cabo lineamientos que, por lo demás eran los inspiradores de su política económica desde el comienzo. En que se aceptaba oficialmente, por primera vez en el Uruguay la teoría de las ventajas comparativas.

4. El gobierno definió, pues, una ideología y una política coherentes, sean cuales fueren los juicios de valor que ambas merezcan a diferentes grupos de evaluadores, y estableció en principio instrumentos que parecían racionales para obtener los objetivos fijados. Como es obvio, no se podía alterar completamente y de un sólo golpe la estructura económica del país, pero se pensaba lograrlo a mediano plazo. Por ello no pudo quitarse totalmente la protección a la industria nacional y si bien se estableció un tipo de cambio único, a través del mecanismo de los recargos se produjeron los mismos efectos que antes se alcanzaban mediante tipos de cambios múltiples, poniendo a la industria al abrigo de la competencia externa. Se suponía que esos recargos serían suprimidos gradualmente, a medida que la industria nacional madurase y se hiciera más productiva.

---

<sup>1/</sup> Ya en 1957, el FMI entendía que "El Uruguay, a fin de corregir su desequilibrio externo, debería adoptar políticas para estimular la producción y exportación de aquellos productos en los cuales el país goza de ventajas comparativas y restringir suficientemente la demanda interna a fin de reducir las importaciones". Citado por A. Couriel y S. Lichtenstein, El FMI y la crisis económica nacional, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1967.

Estas políticas globales básicas tuvieron efectos reales, como se ha visto. El precio de los productos agropecuarios aumentó considerablemente en relación a los industriales y el de los pecuarios, en relación al resto de los precios agropecuarios. Con ello se produjo una efectiva traslación de ingresos a los sectores agroexportadores que adquirieron una influencia de magnitud desconocida en el pasado sobre la política estatal.

Un análisis más pormenorizado muestra, sin embargo, que poco a poco la coherencia del esquema originario se fue perdiendo en parte porque algunos supuestos necesarios para su éxito no se dieron y, en parte, porque no era posible ignorar totalmente la resistencia de los grupos sociales más perjudicados por la nueva política.

En primer lugar, la respuesta de la producción agropecuaria frente a la enorme acumulación de incentivos fue muy modesta, como lo demuestra el siguiente cuadro tomado de Jorba:

Cuadro 4

VALOR DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

(en millones de pesos de 1961)

Año	Agrícola	%	Pecuaria	%	Total	"Per cápita"
1950/59	1 021	35.1	1 886	64.9	2 907	1 239
1959	858	31.0	1 914	69.0	2 772	1 109
1960	689	25.0	2 068	75.0	2 757	1 087
1961	1 014	31.9	2 163	68.1	3 177	1 234
1962	980	34.9	1 827	65.1	2 807	1 075
1959/62	885	30.6	2 004	69.4	2 889	1 130

Fuente: J. Jorba. "La evolución de las políticas económicas en el Uruguay". Montevideo, 1976.

/Si bien

Si bien en 1959 y 1960 factores climáticos adversos afectaron la producción, sobre todo agrícola, el producto pecuario que era el realmente beneficiado con las políticas utilizadas, aumentó muy moderadamente en términos absolutos y disminuyó per cápita. El total del sector creció solamente en un año del período y disminuyó sensiblemente medido por habitante.

Además, cuando se considera la relación de precios entre productos agropecuarios e industriales se observa que, si bien fue siempre mejor para los primeros que durante el gobierno anterior, después de llegarse a un índice máximo de 130.4 en 1960, baja a alrededor de 100 en los dos años finales del gobierno. Lo mismo pasó con la relación precios agropecuarios/precios agrícolas. El favorecimiento de los primeros disminuyó hasta desaparecer al final del período.

A medida que la instancia electoral se acercaba fue cada vez más difícil para el gobierno ignorar las exigencias de la industria, cuyo producto bruto interno bajó de un promedio de 4 400 millones de pesos a valores constantes de 1961 en el período 1955/58 a 4 233 durante 1959-1962 y que enfrentaba reivindicaciones salariales cada vez más fuertes, frente a cuadro inflacionario acentuado. Algo análogo ocurrió dentro del sector agropecuario. Una de las bases de apoyo, importante por su número, de la coalición triunfante, fueron los pequeños agricultores. Estos también exigieron participar en los beneficios de la política gubernamental.

En el sector externo el déficit de la balanza comercial fue todavía más alto que en el período anterior, aunque el de la balanza de pagos fue menor debido a la importancia del turismo y a la entrada de capitales extranjeros.

/En consecuencia,

En consecuencia, la política de reducción de proteccionismo, mediante la apertura de las importaciones encontraba dos límites: uno, la cuota de poder de los grupos ligados al sector industrial que les permitía resistir la aplicación de medidas que los perjudicaban directamente; otra, mucho más objetiva, la falta total de divisas para intentar implementar una política de tal naturaleza.

En suma, esta política que intentó favorecer al sector agropecuario parece no haber tenido en cuenta el estancamiento de ese sector, que venía de antiguo pese a que se disimuló durante el auge bélico. En el período 1945-54 había crecido a un ritmo del 4.0 por ciento anual acumulativo, siguiendo el impulso de la industria. Pero desde 1955 a 1961, lo hizo a -0.2; de 1961 a 1966, a 1.3; de 1966 a 1969, a -3.1 por ciento.

Asimismo, como consecuencia del leve crecimiento poblacional y del aumento del ingreso global, aumentó la demanda interna de productos agropecuarios, lo que dejó disponible un menor nivel físico para exportar. Mientras en 1935-37 se exportaba el 40 por ciento de la producción total del sector agropecuario, en 1961-63 sólo se dispuso para ese fin del 26 por ciento.

5. La nueva política que significaba un cambio muy considerable en la alianza de clases y grupos preexistente y la adopción de una política económica claramente dirigida a producir la modificación de los precios relativos en beneficio de los productores agropecuarios, fue resistida por los sectores urbanos perjudicados. Ello hizo que el conflicto social adoptara formas cada vez más intensas. Los salarios reales continuaron disminuyendo. Tomando como índice 100 el año 1957, se pasó a 86.5 en 1962. Recuérdase que habían estado en 96.9 en el último año del gobierno anterior con la que la disminución fue considerable. Los mecanismos de resolución de conflictos abiertos, plurales y "democráticos", basados en el consenso

/y la

y la ideología, fueron siendo abandonados y sustituidos por formas que llevaron a recurrir cada vez más frecuentemente, aunque mucho menos que lo que se estaría obligado a hacerlo en el futuro, a las "medidas prontas de seguridad", una especie de estado de sitio atenuado.

6. Sin embargo, ni siquiera por tal vía fue posible reactivar una economía estancada. La estrategia de los diversos grupos sociales no varió demasiado respecto al período anterior, aunque puedan mencionarse algunas diferencias de importancia. Los grupos agroexportadores pasaron a tener una influencia mucho más directa en el seno del gobierno y participaron en la definición de sus políticas como en ninguna época anterior desde el militarismo, aunque no tan exclusivamente como entonces. Ante la intensificación del conflicto social, los grandes empresarios industriales comenzaron a percibir como más fuertes sus diferencias con los sindicatos, que las mantenidas frente al sector agropecuario. Los sindicatos por su parte, recurrieron con creciente frecuencia a las huelgas, aun cuando su éxito en la lucha por mantener los salarios reales decayó, al mismo tiempo que la desocupación tendió a aumentar, disminuyendo su poder de negociación. El gobierno, a su vez, asumió una actitud cada vez más dura frente a las huelgas, pero como tampoco podía renunciar totalmente a los apoyos electorales, usó alternativamente las medidas de seguridad, las concesiones, las mediaciones, etc.

En ese sentido, el primer gobierno del Partido Nacional, se parece al anterior del Partido Colorado. Ninguno de ellos logró dar coherencia a proyectos sociopolíticos de signo muy diferentes. En ambos casos, la resultante fue coherente con las características del Estado de compromiso. Ello no debe conducir a suponer que no hubo cambios. Los hubo y de gran importancia, como ya se ha visto. En la actividad económica, los sectores favorecidos fueron muy diferentes; la alianza de clases y de grupos

/sustentadora del

sustentadora del nuevo esquema fue también muy distinta. Pero los cambios se produjeron dentro de márgenes relativamente estrechos. El resultado no fue coherente con los designios originales del grupo en el gobierno, aunque lo fue bastante con las formas que asumieron tanto la política de éste como su instrumentación a medida que el proceso avanzaba. Implicó, por último, que los grupos sociales triunfantes no pudieron imponer totalmente su proyecto a los denotados y que éstos tuvieron una capacidad de resistencia que les reservó una posición que, si bien era desmedrada en relación a la que disfrutaban en el pasado, no lo era tanto como podía esperarse de realizarse el proyecto del grupo dominante al nivel político. Por eso se ha dicho más arriba que si la resultante no era coherente totalmente con los designios originales del proyecto sociopolítico lo fue con las características del Estado de compromiso. En definitiva, una política totalmente coherente, si fuera posible que ella existiera, o una política casi totalmente coherente no significa otra cosa sino que ciertos grupos sociales triunfan total o casi totalmente, en perjuicio de otros. El que sea imposible en un Estado de compromiso o el que lo sea en los términos que a muchos les parecen deseables, lleva a preguntarse si se está en presencia de una virtud o un defecto de ese Estado. La respuesta depende, por último, de concepciones filosóficas, de sistemas de valores y de instituciones en uno u otro grupo social, que van más allá del dominio de la ciencia.

7. La indefinición se agudizó durante el segundo gobierno blanco, de cuyas políticas no se ocupa este trabajo surgido de las elecciones de 1962. Más al centro del espectro político que su antecesor, más influido por la idea de la planificación como único medio de salvar al país, nada o casi nada pudo hacer para dar coherencia al sistema. Durante ese gobierno vio la luz uno de los planes más completos y más largos que se haya conocido

/en América

en América Latina. El país fue estudiado y analizado como nunca lo había sido, desde el punto de vista económico al menos. El llamado Plan del CIDE, Secretaría Técnica creada por el gobierno anterior bajo la influencia de la Alianza para el Progreso, es uno de los más notables, de la planificación formal en América Latina. Tuvo y tendrá en el futuro muchas funciones importantes, pero no sirvió como plan real, ni siquiera en el sentido de ser una base mínima de las decisiones de la política pública.

Este destino estaba escrito en el propio resultado de las elecciones de 1962 y en la evolución del sistema político. Uno de los autores de este trabajo lo señaló apenas producidas las mismas.

"Los próximos cuatro años aunque las elecciones lleguen a dar un resultado diferente del que parecen haber dado hasta ahora, verán la reite- ración llevada al máximo del régimen de los pactos. Volverá a producirse, pero de una manera más intensa, el sistema tan conocido de los pactos internos, porque el Partido Nacional no tiene más remedio que pactar entre sus diversas fracciones para poder gobernar. Probablemente el de los pactos externos, porque el Partido Nacional por sí solo no tendrá mayoría parlamen- taria y porque el Partido Colorado, quizás para su desgracia, contará con el Municipio de Montevideo sin haber conquistado al mismo tiempo el gobierno nacional. Esto lo obligará probablemente a tener ciertas contemplaciones con el Partido Nacional, que a su vez éste necesita para poder salir adelante desde el punto de vista legislativo."

"Las necesidades de los blancos de contar con algunos votos colorados, más la necesidad de los colorados de obtener cierto apoyo para poder conducir su gestión municipal, llevará sin duda alguna a la existencia de un pacto implícito por el cual la oposición no irá demasiado lejos, ni el gobierno tampoco. Este fenómeno no es de ningún modo novedoso, sino que es, el que comúnmente ha ocurrido en los últimos treinta años. En ese sentido, todo

/parece conducir



parece conducir a la relatividad de la distinción entre el poder y el llano, entre los que ganan y los que pierden."

"El resultado de la elección, es la consecuencia del compromiso en que vive la sociedad uruguaya actual. Por eso ha preferido las soluciones moderadas, de continuidad y por qué no decirlo, de mediocridad. Ninguna fracción ha salido totalmente triunfante, ninguna puede gobernar por sí sola, ninguna está estrictamente conforme con el resultado, es una elección de derrotados más que de triunfadores."

"Cabe preguntarse si esa voluntad de moderación y de mediocridad, en las condiciones del Uruguay y del mundo contemporáneo, no terminará en el suicidio. Pero, aparte de que se pueda ser más optimista, nada prueba que sea imposible que haya pueblos que prefieran la muerte a abandonar la moderación." <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Aldo E. Solari, "Réquiem para la izquierda", en Estudios sobre la sociedad uruguaya, Montevideo, 1965, vol. II, pp. 154-155.  
pp. 154

## CAPITULO VIII

### EL PERIODO 1966-1972

1. Este período se abrió con el acto electoral de noviembre de 1966 que tuvo dos aspectos centrales: la aprobación plebiscitaria de una reforma constitucional, con la cual se volvía al régimen de Poder Ejecutivo unipersonal, y la victoria del Partido Colorado, que retornaría así al ejercicio del Poder Ejecutivo, a través del General (R) Oscar D. Gestido.

El hecho mismo de que haya habido elecciones, en un período de profunda crisis económica y social como la que había vivido el país en los años precedentes, debe considerarse una muestra de la estabilidad que había logrado el sistema político imperante. Sin embargo, el que se recurriera a una nueva modificación del texto constitucional indica asimismo una inestabilidad latente del mismo.

Como siempre, los partidos presentaron al electorado opciones que cubrieron un amplio abanico, aunque en esa ocasión el centro de gravitación se situó más a la derecha, que en ocasiones anteriores. Como dijo un observador, a un "país sediento de orden, los partidos le ofrecieron la mayor dosis posible"; se produjo en fin, "un pequeño golpe de timón, moderado jamás exagerado, pero previsible e inevitable tal como estaban las cosas antes de la elección." <sup>1/</sup>.

Otra característica importante de la elección fue la creciente importancia de los votos flotantes. El hecho de que en cada comicio hubiera alrededor de 100 000 personas que cambiaran su preferencia de uno a otro de los

---

<sup>1/</sup> Aldo E. Solari, "Cambio... sin cambiar", Gaceta de la Universidad, pp. 3 y ss.

/grandes partidos,

grandes partidos, según hubiera sido el desempeño del que estaba en el gobierno, muestra que la eficacia de las maquinarias políticas tradicionales, basadas en el comité barrial denominado "club", no sólo no bastaban ya para asegurar la victoria electoral, sino que su importancia decaía sensiblemente. Es posible incluso que diversas figuras de la primera línea política hayan "pagado" en cargos públicos más de lo que correspondía por los votos de algunos "caudillos" menores que decían y parecían tener mayor apoyo que el demostrado en las urnas.

Evidentemente, los partidos estaban mal adaptados a las nuevas características del país. Se basaban demasiado en situaciones adquiridas y partían de la existencia de un electorado fijo. La elección de 1966 demostró la importancia de postular líderes con una imagen positiva ante la opinión pública. Probablemente, la gran ventaja del Partido Colorado fue contar, justamente, con un candidato presidencial de esas características. Los blancos no lograron, hasta último momento, una candidatura similar y cuando lo hicieron, ya era demasiado tarde para recuperar el tiempo perdido.

2. Como se dijo, en el mismo acto, se plebiscitó un conjunto de reformas constitucionales identificadas por los colores de las hojas de votación. Probablemente, lo único que conoció el electorado, fueron algunas generalidades sobre los principios que ellas postulaban. Como era evidente, la única que tenía posibilidades de triunfar era la color "naranja", apoyada por importantes fracciones de las dos colectividades políticas tradicionales.

El afán presidencialista, que quedó de manifiesto tanto en los planteos presentados al electorado, como en la actitud de éste al votar, puede considerarse como "la expresión de un anhelo, anhelo que se ha acompañado de la visión autoritaria de que sólo a través de un presidente, el país puede resolver sus problemas" <sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Aldo E. Solari, cit.

En definitiva, el nuevo texto que pasó a regir la vida política del país se caracterizó por fortalecer al Poder Ejecutivo: se restableció la Presidencia de la República y la posibilidad de disolución del Parlamento para el caso de que éste mantuviera por menos de tres quintos de votos una censura a los Ministros, observada por el Presidente de la República. Asimismo, se dotó al Ejecutivo del derecho a declarar como de "urgente consideración" a ciertos proyectos. Los que tuvieran esa denominación seguirían un trámite parlamentario especialmente veloz, con plazos perentorios que, de vencerse implicarían su sanción automática. Se reforzó, además, el poder de veto del Ejecutivo en las leyes aprobadas por el Parlamento, al punto de que si los legisladores no se pronunciaban respecto a las observaciones en el plazo perentorio de 60 días, se tendrían por aceptadas.

En materia presupuestal, también, la Constitución de 1966 entregó totalmente la iniciativa al Ejecutivo. El Parlamento no podía introducir modificaciones que implicaran mayores gastos que los propuestos originalmente por el Presidente en su proyecto. Asimismo, fijaba plazos para el envío de mensajes complementarios o sustitutivos.. En ellos generalmente se proponían aumentos de remuneraciones. A su envío por parte del Ejecutivo, condicionaban los legisladores su apoyo a ciertas leyes. En el nuevo texto, estos mensajes podían enviarse sólo en el caso del Proyecto de Presupuesto Nacional y técnicamente dentro de los veinte días siguientes a partir de la entrada del proyecto a cada Cámara. Con ello quedaban reducidos a dos períodos de veinte días cada cinco años.

Como ha recordado Campiglia "estos mensajes complementarios eran en gran parte de los casos el producto de la presión ejercida sobre el Parlamento y ... gracias a ellos se cumplía la función de integración y se lograba el apoyo para los sistemas de poder, de gobierno y de partido". Por lo mismo,

"La pregunta

"La pregunta que corresponde plantearse es si al cerrarse algunos canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad civil, se producirá o no la apertura de otros" <sup>1/</sup>.

Sin embargo, las modificaciones introducidas con ser considerables no produjeron, ni muchos menos, la ruptura del sistema político vigente. Es más, la propaganda preelectoral enfatizó mucho que la reforma acababa con el sistema "del 3 y 2". Según este mecanismo el partido mayoritario designaba tres de sus hombres para ocupar los cargos directivos de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y el minoritario, otros dos. Para que fuera posible, la Constitución de 1951 preveía las direcciones colegiadas.

Al desaparecer el Ejecutivo pluripersonal y las direcciones de servicios de carácter colectivo se dotaba supuestamente, al Presidente de la República de gran libertad para proveer los cargos públicos. Sin embargo, para que fuera posible efectuar dichas designaciones el mismo texto constitucional exigía la venia del Senado otorgada por tres quintos de votos. En un sistema político como el uruguayo, ese quórum implicaba la necesidad de obtener el apoyo del otro gran partido tradicional. En definitiva, se volvía así a un sistema similar al existente en la Constitución de 1942, durante la cual también ambos partidos habían coparticipado en la gestión pública.

En definitiva, la reforma constitucional tuvo como función canalizar la frustración de buena parte de la población por la situación económica, dirigiéndola contra algunos aspectos superficiales del sistema, como el Colegiado, manteniendo incambiadas las características básicas del sistema y, especialmente, la situación de sus actores básicos, los partidos tradicionales y la clase política.

---

<sup>1/</sup> Néstor Campiglia, Los grupos de presión y el proceso político. La experiencia uruguaya. Montevideo, Arca, 1969, pp. 227 - 228.

Como se ha recordado, también, es probable que en 1966 el gran beneficiado, de estas modificaciones haya sido el Partido Colorado, al contar con una figura con las condiciones necesarias para atraer un gran caudal de votos a la Presidencia, Además, el Partido Nacional tradicionalmente minoritario, que a través de mucho tiempo había buscado acceder de alguna forma al poder a través de las políticas de coparticipación, se plegaba a una reforma que disminuía las vías por las cuales aquélla había sido posible. Por lo mismo, tal vez el grupo más coherente al interior de este Partido haya sido el herrerismo liderado por Martín R. Echegoyen que buscó también aprovechar del sentimiento antiolegialista del electorado presentando un proyecto de reforma presidencialista (identificado por hojas de votación de color "gris"), que no podía salir plebiscitado con su solo apoyo. Por esa vía restaba, además, votos a la reforma "naranja", contribuyendo así a la continuación del sistema vigente, y de sus mecanismos de coparticipación.

3. La simultánea aprobación de la reforma constitucional y la elección de Gestido como Presidente de la República tiene algo de paradójico. Es evidente que el nuevo texto era de corte más autoritario y el nuevo mandatario tuvo como lema preelectoral "gobernar sin prepotencia". Probablemente, esa contradicción era sólo aparente, si se piensa que el candidato electo estaba implícitamente "comprometido con los valores tradicionales de la clase media: el orden, la honestidad, el esfuerzo, la buena administración" y que provenía además, de esa clase media, por lo que no es raro que haya aparecido a los ojos de sus electores como el "más apto para compartir sus esperanzas y afanes", sin desbordarse más allá de ciertos límites. El electorado, en fin, parece haber buscado restablecer el "orden" dotando de mayor autoridad a un individuo que por características personales aparecía como dando garantías de no abusar de ese poder.

/El General

El General Gestido, munido de mayores poderes que los que gozaban sus antecesores para corregir los problemas económicos del país, asumió con la tarea de "poner al Uruguay en marcha una vez más. Esto exigirá ajustarse el cinturón y unirse para un esfuerzo que el Uruguay no ha podido realizar durante largo tiempo". El reconocimiento de esta necesidad fue obvio en su discurso inaugural cuando dijo:

"El pueblo uruguayo tiene, pues, hoy una Constitución que será instrumento adecuado para gobernar. Tendrá un equipo gobernante honesto, capaz, y dedicado. Pero esa feliz conjunción de circunstancias de nada servirá, si no logramos la condición más importante, la condición imprescindible, para que el Uruguay pueda salvarse. No hay Constitución, no hay Parlamento, no hay Gobierno por honesto y capaz que sea, que puedan salvar un país que no quiera salvarse. No hay situación económica que no pueda ser superada por un pueblo dispuesto a hacer sacrificios. El Uruguay tiene y tendrá tan sólo un gobierno de hombres. Si el pueblo uruguayo quiere suicidarse, no habrá gobierno que pueda impedirlo. Si quiere salvarse, está en sus manos y en las de nadie más, el hacerlo. Estoy seguro que el pueblo uruguayo quiere y va a salvarse".

4. Este gobierno puede dividirse en tres períodos, según las orientaciones de su política económica. El primero va de marzo de 1967 a junio de 1968, se caracterizó por el mantenimiento de una política gradualista de ajuste que no es más que la continuación de la comenzada por el gobierno anterior hacia fines de 1965. El segundo se inicia ante los magros resultados obtenidos y puede denominarse como tratamiento de choque, especialmente destinado a frenar la inflación, dando un brusco corte a la espiral precios-salarios, mediante una política que recurrió a los mecanismos monetarios, por un lado, y a la utilización de las medidas prontas de seguridad, por otro, como medio de reducir la oposición de los grupos sociales más afectados. Desde mediados de 1970, se alteró esa estrategia económica al modificarse el tipo de cambio.

/En 1971

En 1971 se abandonó la política de ingresos, lo que se hizo especialmente notable al acercarse el acto electoral de noviembre. Los resultados, en el corto plazo, fueron exitosos por cuanto tal alteración permitió el mantenimiento en el gobierno del partido gobernante, aunque para ello se debió sacrificar la disciplina económica impuesta en la fase anterior y se desperdiciaran los costos que la misma había implicado.

A continuación se hará una presentación más rigurosa de las principales características de cada uno de los tres períodos distinguidos en el gobierno del Partido Colorado, presidido por los señores Gestido y Pacheco Areco.

5. El corto período de tiempo que Gestido permaneció en el cargo, hasta su muerte, se caracterizó por las contradicciones al interior de un equipo de gobierno tan heterogéneo, como la base política que lo llevó al poder. "Su electorado va desde una buena parte de los empleados públicos de Montevideo hasta los chacareros de Canelones y es difícil describir cuál es el común denominador que une a todas las fuerzas que lo acompañaron. Si se examina el origen político de ellas es fácil apreciar que el General Gestido ha sido acompañado por los sectores tradicionalmente anticollegialistas del Partido Colorado, particularmente por el riverismo; por una parte de los sectores más conservadores del Partido Colorado; y por sectores que se originan en el batllismo y que se han presentado siempre como militando hacia la izquierda de este grupo. Esta composición heterogénea no tiene al fin más común denominador que la persona misma del General Gestido..." <sup>1/</sup>.

Esa heterogeneidad se tradujo en diversas políticas impulsadas por estos variados sectores de la alianza política triunfante. Hubo así quienes intentaron propulsar una política económica de corte "desarrollista", que incluso quería ser independiente en lo internacional, mientras que otros defendieron el Monetarismo a outrance.

---

<sup>1/</sup> Aldo E. Solari, cit.

/Estas incoherencias



Estas incoherencias, empero, comenzaron a resolverse ya en vida del propio Gestido y desaparecieron totalmente al asumir la Presidencia el señor Jorge Pacheco Areco.

El nuevo gobierno asumió sus funciones en marzo de 1967. Debió enfrentar diversas dificultades; la principal, los factores climáticos. Luego de un período de nueve meses de sequía, la más intensa soportada por el país en las últimas décadas, se desataron heladas y fríos con temperaturas mínimas récords y lluvias continuadas por tres meses. Ello influyó, como es obvio, sobre el sector agropecuario produciéndose una gran mortandad en los stocks bovino y ovino y una disminución en la producción lechera y en los rendimientos y áreas sembradas de los principales cultivos. El deterioro del volumen físico de la producción agropecuaria fue importante. Se contrajo 14.3 por ciento, contribuyendo decisivamente al descenso del producto bruto interno total (-4.1 por ciento respecto a 1966).

Asimismo, la declinación de los volúmenes de producción afectó a las industrias que utilizan bienes agropecuarios en calidad de insumos, como a los frigoríficos, molinos, aceiteras y, en general, a todo el sector productor de alimentos manufacturados. La industria cárnica fue especialmente afectada no sólo por el factor mencionado, sino por problemas relacionados con la demanda internacional, y además por las deudas atrasadas de los frigoríficos con los ganaderos, que dificultaron el abastecimiento.

Debe recordarse, además el explosivo aumento de precios que subieron 135.9 por ciento respecto al año anterior. Ello, como es evidente, repercutió poderosamente en la estructura de consumo de las familias de ingresos bajos y medios, afectando por esa vía a muchas industrias que encontraron crecientes dificultades en colocar su producción, lo que las impulsó a explotar - con poco éxito - los mercados externos.

Cuadro 5

ALGUNOS INDICADORES ECONOMICO-FINANCIEROS

	<u>1967</u>	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
Tasa anual crecimiento PBI	-4.1	1.6	6.1	4.7	- 1.0
Coef.Inv.Bruta fija/producto	12.5	11.4	13.7	14.0	14.8
Ind.Precios consumo (dic./dic.)	135.9	63.3 <sup>a/</sup>	14.5	20.9	35.6
Salarios reales. Tasa de crecimiento (Prom/promedio)	-11.3 <sup>b/</sup>	-7.0 <sup>b/</sup>	11.1	- 1.3	5.2
Tipo cambio comercial. Tasa de crecimiento (dic./dic.)	163.6	25.0	--	--	--
Variación reservas internacionales BCU (millones dólares)	20.0	35.0	16.0	-26.3 <sup>c/</sup>	-21.4
Saldo balanza comercial (millones dólares)	-12.7	21.8	3.0	1.8	-23.2
Déficit fiscal (% sobre egresos)	22.7	1.5	17.0	11.3	28.8
Medios de pago reales. Variación anual en términos reales (% diciembre/diciembre)	-10.1	-0.5	32.4	-7.2	13.7

Fuente: Juan Jorba

<sup>a/</sup> Incremento enero-junio 61.7%  
Incremento julio-diciembre 1.6%

<sup>b/</sup> Comprende sólo Sector Privado

<sup>c/</sup> Incremento enero-junio 37.3 millones  
Disminución julio-diciembre 63.6 millones

/Durante el

Durante el primer semestre de 1968 la inflación continuó con su ritmo galopante. El índice subió 63,6 por ciento en sólo seis meses. Considerando el período julio 1967-julio 1968, el crecimiento de los precios de consumo fue de 182,8 por ciento <sup>1/</sup>.

Las causas de este fenómeno fueron, por un lado, el desfinanciamiento del gasto público y, por otro, las actividades especulativas de toda índole practicadas por diferentes grupos sociales durante el período. Respecto al primer punto, conviene recordar que el Presupuesto vigente había sido enviado por el gobierno anterior al Parlamento y aprobado por éste, en época preelectoral por lo que había previsto importantes mejoras para el sector público.

Así sueldos y salarios se aumentaban en 90 por ciento, lo que era superior a la tasa de inflación del año 1966. Estaba, además, fuertemente desfinanciado, lo que conducía a cubrirlo mediante emisión.

La crisis de la producción agropecuaria ya mencionada tuvo también un papel decisivo, por cuanto redujo las posibilidades de exportación y, consecuentemente, de obtener por esa vía recursos para el Estado. Provocó también escasez en el mercado interno de bienes alimenticios lo que se tradujo en elevación de los precios de dichos artículos.

Pese a la defensa hecha por los gremios, los salarios disminuyeron su poder adquisitivo real.

El gobierno, durante el período en consideración, adoptó diversas medidas tendientes a enfrentar la situación, respetando las características tradicionales del Estado de compromiso uruguayo.

Buscó utilizar el Programa Monetario como un instrumento destinado a conseguir la ejecución de la política y para ello contó con el Banco Central,

---

<sup>1/</sup> Los indicadores más importantes del período aparecen en el Cuadro 5.

creado en cumplimiento de la disposición constitucional, recientemente aprobada. Este organismo heredaba la autoridad para manejar la política monetaria, crediticia y bancaria que hasta entonces había ejercido el Consejo Honorario de Emisión del Banco de la República, en cuya integración existía una fuerte, aunque minoritaria, participación de los sectores privados, destinatarios directos justamente de las medidas emanadas del Consejo.

El programa, era gradualista y procuraba lograr un enlentecimiento del ritmo de la inflación, sin producir recesión y desempleo; ordenar el gasto público, y adecuar el incremento del circulante a dichas características. Asimismo, el gobierno manejó el mercado cambiario guiándose por los siguientes principios: a) mantenimiento de un mercado unificado; b) liquidación de las importaciones prescindibles; c) subas graduales en el tipo de cambio, en la medida requerida para corresponder a alzas irreversibles en los costos y evitar posibles subvaluaciones cambiarias.

En julio este programa fue revisado, dado el fracaso en el objetivo fundamental de reducir la tasa de inflación. Además, la acumulación de vencimientos de la deuda externa y el no disponer de mecanismos para su refinanciación, obligaron al cierre temporal de las importaciones.

Su reapertura se hizo en el marco de un nuevo programa cambiario, por el cual el mercado oficial monopolizaba todas las divisas procedentes de exportaciones, sólo vendía para atender un restringido conjunto de importaciones y atender los servicios financieros del Estado, dejando el resto de las necesidades a cargo del mercado libre, se modificó también el monto de las detracciones y se exigía el prepago de las divisas para importaciones y disponiéndose que su entrega, se hacía en función de la capacidad de pagos globales.

En noviembre de 1967, se modificó la composición ministerial, asumiendo en Economía, el Dr. César Charlone, que introdujo modificaciones importantes, especialmente en el mercado de cambios, devaluando el signo monetario en 100 por ciento (U\$ 1 por Ur. \$ 200). Con ello se superó el nivel que hubiese

/significado la

significado la actualización del tipo de cambio en función únicamente de la suba de costos internos, buscando así disponer de un margen temporal suficiente, para poder llevar a cabo otras medidas adicionales de estabilización. Por otra parte se esperaba así invertir el sentido del movimiento de capitales en el mercado de cambios; compensar al productor agropecuario por los incrementos de costos de producción, la baja de ingreso real derivada de las malas cotizaciones del mercado internacional y la disminución de la producción ocasionada por condiciones climáticas; canalizar recursos al gobierno; y mejorar la posición de reservas internacionales.

El programa de liberalización económica se continuó, en enero de 1968, permitiendo la importación de todo tipo de bienes, salvo kits de automóviles.

En abril de 1968 se produjo una nueva modificación de la tasa de cambio, de un 25 por ciento (U\$ 1 por Ur. \$ 250), que provocó grandes conflictos políticos por cuanto surgieron acusaciones de infidencias y de que algunos políticos prominentes, habrían obtenido ganancias ilícitas de gran volumen. Esto contribuyó fuertemente a deteriorar la situación política vigente y preanunció cambios drásticos en la conducción de la cosa pública.

6. Estos cambios coincidieron con la muerte de Gestido y la asunción de la Presidencia de la República por el Sr. Jorge Pacheco Areco. En junio de 1968 el nuevo gobernante introdujo diversas modificaciones en la política gubernativa que marcaron el comienzo de la segunda fase de este período. Fueron medidas de índole política y económica que se sustentaban mutuamente, con el objetivo de detener el acelerado ritmo inflacionario soportado por el país a lo largo del período anterior.

Por un lado, se dispuso la recomposición del gabinete, entrando a formar parte de él un conjunto de connotados empresarios ganaderos,

/industriales, y

industriales, y financieros, con escasas vinculaciones políticas anteriores. Los observadores estimaron que se trataba del fin del sistema político tradicional; que los grupos dominantes, desilusionados de los partidos tradicionales, habían decidido quitarles el papel que hasta ese momento habían jugado en la arena política, optando por nuevos canales de representación o, mejor dicho, por asumir directamente la conducción del Estado. El poder económico ocuparía, en fin, el poder político. Sin embargo, desde la perspectiva que otorga el tiempo transcurrido, puede dudarse de la veracidad de tal explicación. En primer lugar, si bien es cierto que hombres vinculados a la actividad privada y a las finanzas ocuparon cargos importantes, debe reconocerse que ello no era totalmente inusual en la práctica política uruguaya anterior a 1968. Muchos de los individuos que componían la clase política estaban ligados estrechamente a poderosos intereses económicos, en especial de índole agropecuaria. Por otro lado, no es fácil afirmar hasta qué punto los nuevos personajes políticos surgidos con el pachequismo representaban intereses corporativos. Ejemplos recientes de otros países de América Latina muestran, en cambio, situaciones donde las diversas asociaciones empresariales se han hecho cargo prácticamente, de la conducción de los ministerios que les son más afines, cosa que no puede decirse del caso en estudio. Asimismo, incluso la caída del ministro señor Peirano Facio, tal vez la figura más connotada de ese grupo de empresarios no políticos que ocuparon cargos públicos bajo Pacheco, serviría para demostrar la falta total de apoyo de los hombres de su clase.

Paralelamente, se instauraron medidas prontas de seguridad que se mantendrían en forma permanente a lo largo del resto del período de gobierno del señor Pacheco, reprimiéndose violentamente y en forma que era usual en el país, al movimiento sindical y popular.

/Estos cambios

Estos cambios políticos tendían a sustentar un programa económico de choque. Se estableció, así, la congelación de sueldos y salarios y el control directo de todos los precios por parte del Estado. Para ello, se creó por ley de 16 de diciembre de 1968 la Comisión de Precios e Ingresos (COPRIN).

Esta política contó con el apoyo explícito de los grupos dominantes. La Asociación de Bancos del Uruguay expresaba "La política de estabilización de precios y regulación de los sueldos y salarios de la actividad privada, son indispensables dentro de una política integral de freno a la inflación" y agregaba "La continuación en la aplicación de la misma política durante un período prudencial permitirá en el mediano plazo que los salarios reales se aproximen y superen aún a los salarios nominales, desapareciendo así, uno de los factores más perjudiciales entre los múltiples que incidieron en el proceso de deterioro que experimentó la economía del Uruguay en los últimos quince años." "La vigencia de estas nuevas normas ha permitido la sustitución del anterior sistema de aumentos masivos de sueldos y salarios de los distintos sectores gremiales, aumentos que se decretaban en función del incremento del índice de precios y sin relación alguna con el volumen de la producción ni con los índices de productividad, por una política de carácter nacional" <sup>1/</sup>.

Un elemento fundamental fue la decisión del mantenimiento del tipo de cambio. Ello se utilizó como un contragolpe político al escándalo provocado por la devaluación de abril de 1968. Esta medida se mantuvo durante más de dos años, hecho que no se daba desde 1960-1962. Confluyeron a ello un conjunto de razones. Durante el primer momento la conducta de los grupos empresariales que abandonaron la actividad especulativa, uno de los

---

<sup>1/</sup> Asociación de Bancos del Uruguay. "Resumen de los principales aspectos de la actividad económica del Uruguay en el año 1968".

factores básicos en la propagación del fenómeno inflacionario durante el periodo anterior facilitó tal decisión. El éxito alcanzado en los primeros meses en no alterar la paridad del peso fue convirtiendo esta decisión en bandera política del régimen, su firmeza y eficacia y creando, paralelamente, las condiciones para mantenerla, incluso más allá de lo considerado conveniente, de atenerse exclusivamente a razones de índole económica. Esto, obviamente, generaría, hacia el final del período, el renacimiento de las prácticas especulativas.

El apoyo inicial de los grupos empresariales puede explicarse por cuanto la congelación se hizo inmediatamente después del remaque de todos los precios, afectando primordialmente la situación de los trabajadores que arrancaron en malas condiciones en este proceso. Obviamente, además, el hecho de que el gobierno asumiera abiertamente la representación y defensa de sus intereses hizo que le concedieran un apoyo claro.

Otro factor de importancia en el mantenimiento del tipo de cambio fue el elevado volumen de exportaciones, con la consiguiente llegada de divisas. Lo afluyeron para este éxito una fuerte demanda internacional por carne, un alza de los precios internacionales de este producto y un clima excepcionalmente favorable que permitió la existencia de importantes saldos exportables. Así, en 1968 y 1969 las exportaciones cárnicas fueron superiores en 50 por ciento a las de 1967. En 1970 volvieron a subir otro 50 por ciento; en tres años pasaron a constituir el principal rubro exportable, ascendiendo desde 40 a 87 millones de dólares los ingresos de divisas por tal concepto. "Este incremento fue decisivo para el intercambio comercial y al mismo tiempo implicó un mejoramiento generalizado del nivel de actividad económica interna. Recordemos que en una economía dependiente de la exportación de uno o dos productos el alza coyuntural de uno de ellos tiene consecuencias favorables sobre todo el resto. En efecto, la carne contribuye directamente con el 12 al 15 por ciento del producto

/bruto interno



bruto interno del Uruguay: a través del nivel de producto agropecuario en el cual es el principal rubro en importancia; a través de la actividad industrial (la industria frigorífica contribuye con el 10 por ciento del total); a través de la movilización de la actividad comercial y de servicios. Pero el efecto al alza de la mayor exportación de carnes no sólo se hace sentir directamente sino también de manera indirecta a través de su influencia en el nivel de recaudación fiscal, en la oferta de divisas y en la generación de una onda expansiva de demanda interna". <sup>1/</sup> La misma fuente ya citada evalúa positivamente los resultados del esquema económico impuesto por el gobierno.

La Asociación de Bancos en su memoria anual expresaba: "Como se expresó precedentemente, la economía del Uruguay experimentó un mejoramiento durante 1969. Pero el incremento del producto nacional y de las reservas internacionales registrados tendrá que repetirse durante un largo período de años con la finalidad de que puedan ser neutralizados los efectos negativos del proceso de inflación y deterioro. La política de estabilización iniciada al promediar el año 1968, constituye un requisito esencial y puede ser considerado como la 'piedra fundamental' para la iniciación de un proceso de desarrollo económico sostenido." Y continúa más adelante: "Durante muchos años, el Uruguay se benefició con las importantes ventajas que le deparaba la existencia de un mercado libre para la entrada y salida de capitales y de la inexistencia de los impuestos a la renta y el patrimonio. La implantación de estos impuestos al comenzar la década de los años sesenta, mediante la adopción de un sistema aconsejable para los países desarrollados y exportadores de capital y las restricciones y contralores que traban la libertad del mercado de cambios, determinaron la desaparición paulatina pero progresiva de la denominada plaza financiera internacional libre, con la consiguiente salida de capitales, que afectó el balance de pagos y

<sup>1/</sup> Luis Macadar, Nicolás Reig y José Enrique Santías, "Una economía latinoamericana", en Uruguay Hoy, Buenos Aires, Siglo XXI Argentina Editores S.A., 1971, p. 121-122.

/deterioró las

deterioró las reservas de oro y divisas de los bancos oficiales. La continuación de este proceso determinaría inevitablemente que el país no podría sostener su elevado presupuesto nacional de gastos e inversiones ni su costoso sistema de seguros sociales. Por estas consideraciones, la Asociación de Bancos del Uruguay entiende que además de continuar con la política de estabilización de precios e ingresos, iniciada a mediados de 1968, las autoridades deben derogar todas las restricciones que pesan sobre el mercado libre de cambios, declarando libre la entrada y la salida de capitales y deben modificar sustancialmente las leyes de los impuestos a la renta y al patrimonio eliminando los factores desestimulantes para la inversión de capitales que contienen las normas legales vigentes relativas a estos impuestos".

7. A mediados de 1970 comenzó un aflojamiento en la política económica llevada adelante por el gobierno. La coherencia que había predominado hasta entonces en el manejo de las diferentes políticas económicas, se rompió al permitirse la sobrevaluación del peso. Cuando se notó que el tipo de cambio estaba cada vez más alejado de su posición de equilibrio y que ello comenzaba a producir presiones sobre el mercado, se tomó la decisión de mantener inalterable el tipo de cambio, tanto por razones económicas de lucha antiinflacionaria, como por otras de corte estrictamente político, que serían más notorias al año siguiente, en vísperas de las elecciones.

Ello provocó la reversión de las expectativas, una situación de inflación reprimida y la necesidad de imponer medidas de control sobre el mercado de cambios cada vez más acentuadas, que se prolongarán hasta marzo de 1972, en que el nuevo gobierno efectuará una fuerte devaluación del peso e instaurará la política de minidevaluaciones periódicas.

/Esto condujo

Esto condujo a que las reservas internacionales del Banco Central se vieran fuertemente alteradas. Durante los primeros seis meses del año, ellas se incrementaron en 37.3 millones de dólares; pero, a partir de junio, se invirtió la tendencia y se redujeron 65.8 millones hasta fines de noviembre, para tener un pequeño repunte en diciembre, a consecuencia del comportamiento estacional de las exportaciones, y al resultado de la puesta en práctica de regulaciones sobre las operaciones del mercado cambiario.

La razón de esas alteraciones se explica por el desmejoramiento de la capacidad de competencia, que propició corrientes turísticas al exterior, alentó el contrabando y las expectativas alcistas y especuladoras, impulsoras de fugas de capital. A efectos de disminuir la presión sobre el mercado, verificada especialmente a través del rubro turismo, el Poder Ejecutivo tomó disposiciones tendientes a reglamentar en forma estricta la utilización de divisas en esa dirección. A la vez, la acción gubernamental contra el mercado cambiario paralelo, que llegó incluso a la prohibición temporal del giro de las casas de cambio en el mes de octubre, en momentos en que el tipo de cambio se tornaba irreal, impulsó a la formación de ahorros en moneda extranjera, lo mismo que al incremento de las demandas especulativas de stocks de mercaderías importadas. Con todo ello se logró un distanciamiento cada vez mayor de la cotización de la moneda extranjera en el mercado paralelo, creando nuevas expectativas desfavorables para el sector.

La no devaluación del signo monetario se acompañó en 1971, de un aumento masivo de salarios que no tuvo otra finalidad que permitir al sector en el gobierno afrontar en mejores condiciones el cercano proceso electoral.

Estas concesiones fueron duramente criticadas por los sostenedores de la orientación económica liberal que asumirían los cargos de responsabilidad en la conducción de la política gubernamental, a posteriori de las elecciones

/de 1971.

de 1971. Así, su órgano de difusión, la revista Búsqueda (en edición de diciembre de 1972), interpretaba la evolución económica del Uruguay en los años precedentes en los términos que siguen:

"... ¿Cuántos saben que la política presupuestal que desarrolló el Dr. Malet en 1970 (mediados) le asestó el golpe de gracia (sin contar con los aditamentos que el Parlamento puso sobre una Rendición de Cuentas ya francamente inflacionista)? ¿Cuántos comprenden que desde entonces la coyuntura pasó a ser de inflación reprimida, que las decisiones de no devaluar en junio y octubre de 1970 agravaron sensiblemente las cosas y que el sentido, el alcance y las posibilidades de la política de ingresos y precios fue desde entonces radicalmente distinta? ¿Cuántos entienden y están dispuestos a reconocer que el fracaso de 1971 y 1972 lo fue de una política absolutamente diferente de la que alcanzó un éxito singular en 1968 y 1969?"

Para demostrar lo sustentado, centra su análisis en tres factores: tasa de interés, contralor de precios y sobrevaluación monetaria. Destaca respecto al primero de esos puntos que desde mediados de 1969 hasta fines de 1970, la tasa real de interés fue positiva, mientras que durante 1971 comenzó ya a acusar tasas negativas, aunque levemente, para ser marcadamente negativas al año siguiente.

Las consecuencias de una tasa de interés negativa son, en el entender del articulista citado, las siguientes: a) presión en la compra de bienes reales (de menor liquidez) o de moneda extranjera, como manera de invertir saldos ociosos, so pena de descapitalización; b) descenso del ahorro, ya que le es difícil acumular existencias y obtener moneda extranjera, por lo que como alternativa consume; c) intensificación de la demanda de bienes, provocándose que los "mercados vendedores" se conviertan en "mercados de compradores", con la consecuencia de que los precios tienden irresistiblemente al alza; d) incremento de la demanda por importaciones, como caso  
/especial del

especial del aumento de la demanda por bienes reales; e) presión constante sobre el mercado de cambios y las reservas internacionales; f) constante presión sobre el mercado de dinero y deficiente asignación de recursos.

Todo lo anterior le hace afirmar que "el mercado libre del dinero es una institución indispensable en una economía de empresa. Fuera del campo socialista no creemos que haya más que un país que lejos de estimular su funcionamiento, se haya propuesto su destrucción y la haya logrado a través de esfuerzos altamente coherentes y tenaces. Ese país es el Uruguay". Ese proceso tiene comienzo en 1971 en que "se llevó a sus últimas consecuencias la proscripción del mercado parabancario. Con una gran satisfacción el gobierno anunció que controlaba totalmente el mercado del dinero. Es decir, que el mercado libre había dejado de existir".

Destaca asimismo, que el control de precios no tuvo papel alguno en la lucha antiinflacionaria, como se demostraría por el hecho de que había sido utilizado en el país desde la Segunda Guerra Mundial. En cambio, lo que sí fue novedoso del gobierno de Pacheco, en la etapa junio 1968-junio 1970 fue la política de ingresos "que no tenía precedentes en el Uruguay".

En cuanto al control del tipo de cambio, también lo considera negativo y estima que fue perjudicial para el mantenimiento del intenso ritmo exportador que había alcanzado el país.

Pero lo que interesa centralmente a efectos del análisis que se busca en este documento, es el énfasis puesto por el articulista en el papel central de la política de ingresos. Es ella el pivote en el cual debe apoyarse cualquier proyecto económico de orden neoliberal. En otros términos, ello pone de manifiesto el claro contenido social de estas políticas. No se trata simplemente de ajustar variables económicas, sino que queda de manifiesto que, por detrás de ellas, están diferentes grupos sociales en oposición. Cuando se opta por una perspectiva determinada, en el caso del

/articulista la

articulista la neoliberal, no cabe duda tampoco - por más que el análisis se postule como "científico" y "avalórico" - cuáles son los grupos sociales que van a ser perjudicados en el corto y el mediano plazo, y casi seguramente también en el largo, pese a que se aduzca que no será así.

Esto ha sido puesto de manifiesto bastante claramente por el Instituto de Economía de la Universidad de la República Oriental del Uruguay: "Lo que diferencia a la etapa inflacionaria presente (marzo de 1973) de la anterior, es el contexto, el cambio en la correlación de fuerzas respecto al poder determinante sobre la evolución de los precios y sobre la naturaleza del equilibrio en los precios relativos. No cambiaron las condiciones económicas en el orden de la producción real, ni en la circulación financiera: cambió la estructura política y sus efectos sobre la determinación del equilibrio económico.

"La caída brusca de la velocidad inflacionaria, en 1968/71, es el resultado inmediato de la supremacía que el poder general del Estado comienza a ejercer sobre los sectores específicos, en el proceso de elaboración de la política económica. La denomina política de estabilización, que mejor puede llamarse política de contralor de la inestabilidad, se constituye en uno de los principales elementos indicadores de los cambios habidos a partir de 1968. Como toda política de contralor debe atacar los efectos más inmediatos de la inestabilidad. En la economía uruguaya estos efectos tienen dos lugares principales de desequilibrios: los movimientos en el tipo de cambio, que dependen de las tensiones en torno a los movimientos comerciales y financieros con el exterior y las variaciones en los salarios, principales factores de variaciones en la rentabilidad de los capitalistas".

Ambos determinantes están encadenados: el aumento de los precios frente a un tipo de cambio fijo, abre expectativas especulativas proporcionales a la discrepancia y las previsiones de quienes especulan con divisas. La

/mencionada política

La mencionada política estabilizadora se inaugura (julio de 1968) con un ajuste previo en el tipo de cambio y en los precios, esto es, con un bajo nivel en el salario real. De este modo se crea un margen para desarrollar el programa estabilizador. La política de estabilización de los precios internos, basada en la congelación de salarios, provoca la adhesión implícita y explícita de los capitalistas, por los diversos motivos ya indicados en anteriores trabajos. Crea un contexto de confianza que repercute sobre las relaciones con el exterior en forma favorable, contribuye a mantener la estabilidad cambiaria y por lo tanto de los costos internos de todo el sector IV (Industria de importación).

"La alta concentración del poder en el Poder Ejecutivo permitió desarrollar con eficacia esta política, que se corta por razones electorales. El año 1971 parece entonces desdibujar la línea de contralor inflacionario desde el momento que no se devalúa y al mismo tiempo se decide un aumento masivo de salarios (a costa de una gran expansión monetaria en el caso del sector público)."

8. Lo anterior demuestra que en esta tercera fase del período 1967-72 reaparecieron las características tradicionales de la economía uruguaya, en especial, la necesidad del grupo en el gobierno de contemplar la situación de los grupos sociales más numerosos, aunque menos dotados de poder real en el funcionamiento de la economía, en momentos preelectorales. El salario real subió así 17 por ciento por encima del vigente en 1968, con las consiguientes dificultades para las empresas tanto públicas como privadas <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Evolución de los salarios reales (base 1961 = 100): 1968, 86.5; 1970, 95.9; 1971, 101.6; 1972, 83. Es probable que este indicador no muestre con exactitud la importante redistribución regresiva del ingreso habida en el período, por cuanto no tiene en cuenta a muchos sectores que fueron crecientemente pauperizados: pensionistas y jubilados del Estado, pequeños propietarios, asalariados de fábricas pequeñas no organizados, etc. Asimismo, sería necesario mostrar cifras de desocupación, de (cont.)

Esto es un buen ejemplo de la importancia que tiene el libre juego electoral - tan criticado en muchas oportunidades - como mecanismo de defensa de los intereses de los asalariados y de las clases dominadas. En esas ocasiones en que son llamadas a legitimar de alguna manera el sistema de dominación en vigencia, obtienen a cambio determinadas ventajas de índole económica, de las que se verían privadas, sin duda, de predominar otras fuentes de legitimación.

9. Desde el punto de vista político, el gobierno del señor Pacheco plantea interrogantes. ¿Abrió la puerta a la participación de las Fuerzas Armadas en la política uruguaya o, en cambio, debe considerársele como el último intento de la clase política, a la que pese a todo pertenecía el Presidente, por mantener el funcionamiento del sistema? Debe recordarse en este sentido que logró realizar elecciones en condiciones absolutamente inéditas, lo que apoyaría la tesis de que se trató del último intento del sistema político tradicional por sobrevivir, aun al precio de perder algunas de sus características más connotadas.

Todo lo anterior, en fin, hace pensar que probablemente haya que reevaluar el período del señor Pacheco, considerándolo tal vez - como se dijo - el último intento del sistema político tradicional por sobrevivir. Es notorio también que dicho gobierno no puede caracterizarse por la puesta en práctica de ningún proyecto coherente. Se trata más bien de un esfuerzo desesperado de contención: de los sindicatos, de la opinión libre, de la expansión del Estado, de la movilización social existente en fin. Pero no muestra una imagen de futuro dotada de cierta coherencia.

---

1/ (Cont.)

subocupación y de migración fuera del país. De acuerdo a los datos preliminares del Censo de Población de 1975 es posible estimar que alrededor del 10 por ciento de su población ha abandonado el Uruguay en los últimos diez años.

/El período



El período sería incomprensible sin una mención, aunque sea marginal, a los movimientos de guerrilla urbana, en especial al denominado "Tupamaros", que si bien ya existían, adquirieron su mayor virulencia durante el gobierno de Pacheco, al intentar constituir un "poder paralelo". Generóse así una dialéctica orden-subversión, que aceleró el proceso de descomposición de la estructura política, y dio un buen motivo además para gobernar durante todo el período bajo "medidas prontas de seguridad" que, en muchos casos, fueron dirigidas más que contra la subversión contra el movimiento sindical. Asimismo, las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo constituyeron también un buen fermento para la expansión del movimiento clandestino, especialmente entre los sectores juveniles.

A lo largo de este período, especialmente, importantes sectores de la sociedad toman conciencia de la necesidad de radicalización de determinados mecanismos económicos, a efectos de que su situación en el conjunto de la economía continúe inalterada o mejore. Ello hace que cuando el gobierno radicaliza las medidas económicas en el sentido en que lo hace, reciba el apoyo de las clases propietarias. Pero en el juego dialéctico de las sociedades, ello provoca también una radicalización correlativa de parte de aquellos otros sectores que van siendo dejados al margen por el nuevo esquema económico que se intenta implantar.

Se ha dicho que la existencia de los tupamaros sirvió al Presidente para ir comprometiendo crecientemente a las Fuerzas Armadas en la política del Ejecutivo, quitándolas de su tradicional presidencia de la actividad política, hasta el momento en que, hacia finales de su mandato, el Presidente consiguió - según esta versión - entregarles la responsabilidad de la lucha con la subversión. Debe reconocerse sin embargo, que antes de que el señor Pacheco recurriera a las Fuerzas Armadas, el movimiento subversivo había hecho avances notorios en su tarea de creación de un "poder paralelo" e incluso

/había puesto

había puesto reiteradamente al gobierno en situaciones de ridículo. Cabe pensar, incluso, que cualquier gobierno hubiera hecho participar a los militares mucho antes, por cuanto las condiciones de "conmoción interna" y de debilitamiento del Estado lo justificaban. Sin embargo, no fue así. ¿Por qué razón? Podrían mencionarse tentativamente varias. Una, que trató de postergar el máximo la participación militar reconociendo los riesgos que ello implicaba para el sistema político. Otra, que las Fuerzas Armadas se negaron hasta fines de 1971 a asumir tales responsabilidades, sea por razones principistas - su mentada prescindencia de la política -, sea porque no se consideraban preparadas aún para acabar con el movimiento subversivo, sea porque esperaban que el sistema político se deteriorara un poco más, a efectos de intervenir con un amplio respaldo de opinión pública.

Otra característica del período fue, el enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, refugio de la clase política, que no hizo otra cosa que tolerar la acción del Presidente. Esto es interpretable de diversas maneras. Podría ser una muestra de la debilidad del sector dedicado a la intermediación política, que no podía hacer otra cosa que tolerar la acción del Presidente que lo empujaba a la total marginación del ejercicio efectivo del poder. O, en cambio, podría tratarse de una forma de acuerdo tácito (por lo menos de los sectores mayoritarios) con la política presidencial. Se ha repetido hasta el cansancio que el señor Pacheco se salió de los límites fijados por la Constitución en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, esa misma Constitución disponía de mecanismos, entregados al cuidado del Poder Legislativo, entre ellos el juicio político y la potestad de dejar sin efecto medidas prontas de seguridad decretadas por el Ejecutivo, que no fueron ejercidas. Por otro lado, importantes sectores políticos respaldaban la acción del Ejecutivo. Todo ello hace pensar que el señor Pacheco no era tan ajeno a la clase dedicada a la intermediación política, y que los canales de comunicación con ella estaban abiertos.

/Sorpresivamente, todos

Sorpresivamente, todos los participantes de la política uruguaya, juegan a las elecciones: el Presidente a quien sus adversarios consideraban contrario a la democracia; los subversivos que declararon una tregua e hicieron públicas, por diversos medios, sus simpatías por uno de los conglomerados políticos en competencia y, por supuesto, los políticos.

Entre las diversas perplejidades que esto causa las mayores, con toda probabilidad, se derivan de la actitud de los "Tupamaros". ¿Cuáles fueron las razones por las cuales aceptaron de alguna forma, participar en el juego electoral? Es sabido que una elección cuyo resultado es respetado legítima fuertemente al sistema político. Ellos se habían marginado del mismo y habían iniciado una acción clandestina destinada a minarlo definitivamente y, sin embargo, le permiten un respiro justo en el momento del ciclo en que ese sistema se oxigena.

¿Y cuáles eran sus perspectivas de futuro? Fuera de que la victoria del Frente Amplio no era probable, cabe preguntarse qué pensaría el movimiento subversivo que sucedería en el caso de producirse. No cabe duda, y hay numerosos ejemplos históricos que lo atestiguan, que diversos movimientos de centro-izquierda que llegan al gobierno, se preocupan durante mucho tiempo de enfatizar las diferencias que los separan de los "extremistas" justamente, con la finalidad de evitar rupturas del sistema y permanecer en el ejercicio de sus nuevos roles. ¿Era posible pensar que en el caso del Frente Amplio no sucedería así?

Se trata de temas no esclarecidos, pero que resultan de primordial importancia para poder explicar las características que asumió el proceso político uruguayo.

En esa situación se realizaron las elecciones de 1971 en la que triunfó la candidatura "continuista" del señor Juan M. Bordaberry, en un escrutinio impugnado por sectores del Partido Nacional.

/CONCLUSIONES

#### CONCLUSIONES

1. El trabajo hasta aquí presentado podría intitularse también "auge y caída del Estado de compromiso uruguayo". Es fácil argumentar - y usualmente se insiste en ello - que esta forma estatal sucumbe por su incapacidad para generar el desarrollo económico, que le es necesario para poder repartir bienes sociales entre los diferentes grupos movilizados y con capacidad de reclamar su cuota en el reparto.

Sin embargo, tal razonamiento es falso. Han habido Estados de compromiso que sucumbieron pese al crecimiento económico, como sucedió con el gobierno Illia en la Argentina. Hay otros que lo han hecho en momentos de estancamiento. Es indudable, eso sí, que el estancamiento favorece la caída del Estado de compromiso, como la de cualesquiera otro régimen, incluso aquéllos que no tienen necesidad de obtener legitimación vía consenso, por cuanto recurren a la coerción como medio de mantenerse en el poder.

Asimismo, la tesis que afirma la imposibilidad de que los Estados de compromiso generen políticas de desarrollo estables si bien es cierta para algunos casos, no lo es para otros. Así, podrían mencionarse las democracias europeas y el caso de Venezuela en América Latina, como ejemplos de la posibilidad de unir compromiso y desarrollo.

En los casos en que el Estado de compromiso se demuestra incapaz de programar un desarrollo económico mínimo parece, sin embargo, que es la extrema vulnerabilidad externa de la economía en cuestión la que juega el papel más importante en el resultado final.

2. La utilización de una designación genérica, como es la de Estado de compromiso, puede resultar ambigua. Encubre muy diferentes casos, que podrían distinguirse según sea el grado de participación y de exclusión

/que toleran

que toleran y el nivel de movilización existente. El Uruguay llegó a ser un caso de alta participación y alta movilización. Los resultados electorales, presentados en el texto, son un buen indicador de ello, por cuanto pueden considerarse representativos no sólo del nivel puramente electoral, sino también de otras formas de participación.

Estas características-valores altos en participación y movilización, no son recientes. Puede decirse que el país se ha caracterizado por ellos desde los años 1920. Lo que sí es relativamente nuevo es la alta polarización. Ella, sin embargo, fue importante en los años en que José Batlle y Ordoñez era la figura central de la política uruguaya. Pero éste, en general, evitó que se extremara. Por necesidades electorales pactó, al interior de su partido, con los sectores más opuestos a sus ideas, como los "riveristas", e incluso siempre buscó apoyos procedentes del otro gran partido tradicional para llevar adelante sus políticas.

En cambio, en la década de 1960 la polarización creció constantemente. Los gobiernos blancos e incluso antes, el presidido por Luis Batlle Berres, trataron de evitar que llegase a extremos, pero cayeron a menudo en ella. Gestido parecía muy consciente del drama y es probable que la ambigüedad de su política, que recurrió a elementos batllistas (como Faroppa y Vasconcellos), por un lado, y a representantes de la derecha económica (como Vegh Garzón), por el otro, haya sido un vano intento de evitarla. La importancia del gobierno de Pacheco residió, justamente, en que durante él se vivió el aceleramiento del proceso de radicalización.

Siempre, obviamente, hubo quienes se sintieron (y lo fueron tal vez) excluidos, pero en esta etapa cada vez son más los que se excluyen definitivamente, por sentir que ese sistema político no tiene nada que ofrecerles y que sólo caben esperar cambios drásticos, o que son excluidos intencionalmente.

/Polarización es

Polarización es un término ambiguo. Hay dos polarizaciones, la de izquierda que lleva a enfrentarla contra el resto del sistema, y la que abusivamente puede llamarse de los liberales y de la derecha. Ambas están sin embargo, correlacionadas. Su presencia hace que para los actores políticos sea cada vez más necesario definirse en torno a posiciones radicales, si quieren tener esperanzas de éxito político.

En el Uruguay, a nivel popular, durante el período analizado la polarización fue menos percibida que al nivel de la clase política. La lucha electoral no se dió entre Bordaberry-Pacheco, por un lado, y el Frente Amplio por el otro, como los representantes de ambas candidaturas quisieron hacer creer en las campañas preelectorales; sino entre Ferreira Aldunate y Pacheco-Bordaberry. De ello podría pensarse que una buena parte de la ciudadanía tendía a querer superar la polarización. Obviamente, habrá quienes argumentarán que se trataba de los últimos esfuerzos por mantener un sistema que ya estaba muerto o que era inviable por el "ineluctable funcionamiento de las leyes de movimiento de las sociedades". Pero si se piensa que las sociedades se mueven por las acciones de los hombres agrupados en clases sociales, puede afirmarse que existía todavía una sólida base para permitir la sobrevivencia del sistema.

3. Cuando un Estado de compromiso tiene una muerte tan lenta como en el caso del Uruguay, hay que pensar que debía tener algunas virtudes entre las muchas máculas que los analistas tienden a poner de manifiesto. Las ventajas de ese régimen no están sólo en el mantenimiento de las libertades democráticas, con toda la importancia que ellas tienen, sino también en su capacidad, aunque cada vez más reducida, de presentar fórmulas que eran percibidas por los actores como no excluyentes y que, en buena parte, en realidad lo eran. Nadie ganaba ni nadie perdía totalmente, aunque algunos perdieran más que los otros. Lo que pasa es que a medida que avanza la

/polarización, los

polarización, los grupos excluyentes empiezan a encontrar y ven aumentar constantemente aliados de los cuales siempre habían carecido, hasta que quedan en condiciones de tomar el poder y redefinir las reglas de juego.

En fin, al término del periplo presentado en este trabajo, sólo cabe llamar la atención por la resistencia de esa forma estatal para sobrevivir, incluso en momentos en que era erosionada por todos lados, por la guerrilla, por la posición extremadamente dura e inflexible del gobierno, por los delitos financieros, etc. para mantener muchas de sus condiciones básicas. Cabría preguntarse en fin, si esas características han desaparecido totalmente, o incluso, están presentes de alguna manera en "el nuevo tiempo".

/APENDICE

APENDICE

Cuadro 1

INTERCAMBIO COMERCIAL DEL URUGUAY  
(Base: 1961 = 100)

Años	Indices de precios			Ind. de volúmenes físico	
	Exportaciones	Importaciones	Relación de intercambio	Exportaciones	Importaciones
1935	27.5		89.9	108.3	
36	35.6		121.1	90.0	
37	43.6		145.2	89.9	
38	35.8		106.5	96.1	
39	32.8		93.7	101.1	
1940	39.5		98.8	99.5	
41	43.4		102.6	98.8	
42	57.5	53.5	107.5	57.5	54.5
43	54.1	63.5	85.2	105.7	46.4
44	56.1	69.6	80.7	99.4	47.4
1945	62.0	71.6	86.6	112.7	62.8
46	80.4	84.1	95.6	108.8	82.9
47	104.6	92.1	113.6	88.9	112.2
48	117.3	90.2	130.0	86.9	111.2
49	116.3	90.4	128.7	94.3	98.1
1950	124.3	85.3	145.7	117.1	118.8
51	173.2	102.1	169.6	78.1	146.4
52	132.3	105.3	125.6	90.3	109.0
53	129.8	98.9	131.2	118.9	99.7
54	127.9	93.0	137.5	111.3	141.0
1955	116.7	101.2	115.3	89.8	112.5
56	109.6	106.4	103.0	112.7	94.3
57	116.4	109.2	106.6	66.9	111.2
58	101.1	107.7	93.9	88.0	63.8
59	98.0	102.4	95.7	63.3	82.6
1960	104.0	96.7	107.5	71.2	107.0
61	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
62	100.2	95.3	105.1	87.6	115.4
63	101.3	99.4	101.9	93.3	84.7
64	115.3	98.8	116.7	88.8	95.0
1965	110.2	98.1	112.3	99.3	71.4
66	112.3	96.6	116.6	94.8	79.5
67	105.8	96.5	109.8	85.8	83.0

Fuente: Banco República Oriental del Uruguay.





