

La crisis uruguaya: tres perspectivas y una posdata

Finch, M. H. J.

M. H. J. Finch: Investigador, Centre for Latin American Studies, University of Liverpool Inglaterra.

Explicaciones de la crisis del Uruguay por autores de habla inglesa han tendido a concentrarse en los defectos de la política económica de los años 50 o bien en las implicaciones financieras y morales de la legislación social del Uruguay ¹. Ninguna de estas interpretaciones suministra un análisis satisfactorio de la crisis. Obras recientes de científicos uruguayos han utilizado la teoría de dependencia como base para explicar los problemas de largo plazo de la economía uruguaya ². Este artículo presenta una interpretación de la crisis que no es incompatible con ese punto de vista pero que acentúa las condiciones internas del desarrollo uruguayo, particularmente la manera en que, en las primeras décadas de este siglo, las fuerzas modernizadoras fueron reconciliadas con las estructuras tradicionales. La primera parte examina la naturaleza de la crisis económica y sus causas inmediatas. La segunda analiza la reputación uruguaya de su modernidad tanto social como política. La tercera parte insinúa el origen de la crisis en la política de José Batlle y Ordóñez y las consecuencias que ésta tuvo. Estas tres partes corresponden por tanto a tres distintas perspectivas de la crisis - la primera económica, la segunda política y la tercera histórica -. En la última parte se evalúa la significación del período 1968-73 a la luz del anterior análisis.

I

El prolongado estancamiento de la producción desde mediados de la década del cincuenta ha sido, sin lugar a dudas, el rasgo más característico de la crisis en el Uruguay. La década de postguerra había asistido a un rápido crecimiento del PBI

¹Ver Herman E. Daly, "The Uruguayan Economy: Its Basic Nature and Current Problems", *Journal of Inter-American Studies*, VII, 3 (1965); Herman E. Daly, "An Historical Question and Three Hypotheses Concerning the Uruguayan Economy", *Inter-American Economic Affairs*, XX, 1 (verano de 1966); David C. Redding, "The Economic Decline of Uruguay", *Inter-American Economic Affairs*, XX, 4 (primavera de 1967).

²Instituto de Economía, Universidad de la República, *El Proceso Económico del Uruguay*, (Montevideo, Fondo de Cultura Universitaria, 2° ed. 1971).

provocado inicialmente por el proceso de sustitución de importaciones de productos industriales y sostenido a comienzos de los años cincuenta por valores extraordinariamente altos de las exportaciones. El crecimiento del PBI se enlenteció durante el período 1953-55, y desde entonces no ha existido crecimiento sostenido en absoluto. En efecto el PBI, a costos constantes (1961) de factores, llegó en 1967 a su nivel más bajo desde 1959³. La baja tasa de crecimiento de la población - aproximadamente 1.3 por ciento - ha reducido el efecto del estancamiento en relación a los ingresos per cápita pero, no obstante, éste ha sido sensible. En relación a los precios de mercado de 1961 el ingreso per cápita declinó de un máximo superior a los 7.100 pesos en 1956, a poco menos de 6.000 pesos alrededor de 1968. Los ingresos per capita se vieron reducidos al nivel que habían alcanzado unos veinte años antes. Solamente en cuatro de los trece años comprendidos entre 1956 y 1968 el ingreso nacional creció más aceleradamente que la población⁴.

La posición externa ha estado signada por los déficit en la cuenta corriente y el crecimiento de la deuda externa. La acumulación de déficit en la cuenta corriente en los primeros años de la crisis era muy considerable ascendiendo a unos U\$S 300 millones para los años 1955-61. Una parte considerable de esta carga fue contrarrestada por una afluencia neta de capital a corto plazo, pero el efecto sobre las reservas fue desastroso: U\$S 250 millones de fondos existentes a fines de 1953 se habían agotado hacia fines de 1962⁵. Este deterioro fue consecuencia no sólo de los adversos términos del intercambio comercial de los años cincuenta, sino también de un descenso del volumen de la producción exportable. Se vio agravado, además, por falta de elasticidad de la demanda de importaciones de materias primas, combustibles y bienes de capital, cuya participación en la cuenta de importaciones aumentó del 80 por ciento al final de la Segunda Guerra Mundial, al 90 por ciento a mediados de la década del cincuenta⁶.

La crisis se ha manifestado internamente en forma de alza de precios y creciente desempleo. La inflación se aceleró constantemente, llegando a su tasa máxima en los doce meses anteriores a junio de 1968, durante los cuales el nivel de los precios aumentó alrededor de un 170 por ciento. La implantación de medidas de estabilización en ese momento disminuyó la tasa inflacionaria en grado extraordinario, lo

³Asociación de Bancos del Uruguay, Resumen de los Principales Aspectos de la Actividad Económica del Uruguay en el Año 1968, (Montevideo, 1969), cuadro 2/3.

⁴Datos acerca del ingreso per cápita de: Resumen de los Principales Aspectos, op. cit., de varios años.

⁵Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), Estudio Económico del Uruguay: Evolución y Perspectivas, (Montevideo, 1963), tomo II, Anexo Estadístico, cuadro 33, y tomo I, cap. 1, 22.

⁶Ibid., I, cap. 2, 152.

cual se refleja en la cifra oficial de 14.5 por ciento para 1969. Resulta difícil hacer un cálculo estimativo de la desocupación: no hay cifras oficiales, y la práctica de tener más de un empleo, o más de una pensión o ambas cosas a la vez, tornan muy difícil su apreciación. Pero la desocupación y la desocupación disfrazada han aumentado evidentemente. Durante el periodo 1955-61 la tasa promedio de crecimiento de ocupación en el sector privado era de 0.9 por ciento frente a 2.6 por ciento en el sector público y frente al promedio anual de aumento del número de jubilaciones otorgadas de 5.9 por ciento⁷.

El empleo público ha sido utilizado por lo tanto, como un refugio contra la desocupación y, aunque la práctica no es de ningún modo nueva en el Uruguay, se ha recurrido a ella en los últimos años en grado desacomodado y masivo. El aumento de los gastos corrientes en el sector público no ha sido compensado por un correspondiente crecimiento del ingreso público, de modo que sólo una proporción exigua de las entradas del gobierno ha podido ser utilizada para inversión, en tanto que los déficit presupuestales y las pérdidas en la explotación de las empresas estatales han sido enormes.

Las tensiones creadas por el estancamiento en una sociedad que atribuye un alto valor a gastos de consumo han contribuido a acentuar la presión inflacionaria. La competencia entre los grupos para mantener sus ingresos reales ha acelerado el proceso y debe haber incrementado a su vez las tensiones, al incrementar las desigualdades en los ingresos que anteriormente fueran consideradas como relativamente leves. Aunque muchas de las manifestaciones de crisis en el Uruguay han tenido su contrapartida en otros países latinoamericanos, el estancamiento de la producción, y en particular su duración, han sido únicos. Sus causas inmediatas pueden ser atribuidas a los problemas que han afectado a dos sectores de la economía: la industria manufacturera y la producción ganadera.

La década posterior a la Segunda Guerra Mundial fue un período de rápido crecimiento industrial en el Uruguay, con una tasa media anual de crecimiento de toda la producción manufacturera del 8.5 por ciento⁸. Esta superaba ampliamente la tasa de crecimiento de los ingresos. Sin embargo, sólo una parte despreciable de esta producción industrial era exportada; el modelo de crecimiento industrial en el Uruguay era el ya conocido de la progresiva sustitución de importaciones, motivada por la política de control de las importaciones y de subsidios, practicada fundamentalmente a través del sistema de tipos de cambio múltiples. La estructura in-

⁷Ibid., I, cap. 1, 19.

⁸Ibid., I, cap. 2, 48.

dustrial resultante era en extremo vulnerable. Dependía casi completamente de suministros importados, y por lo tanto del rendimiento del sector de exportación. Las fluctuaciones en la capacidad de crecimiento industrial dependía del establecimiento de industrias nuevas y de costos aún más elevados más bien que de la importación se veían agravadas por inseguridades y obstáculos de orden administrativo a la importación, por lo cual la industria procuraba almacenar existencias excesivas de bienes importados, para no estar expuesta a sufrir las consecuencias de irregularidades en el abastecimiento. El modelo de producción industrial establecido tenía carácter extensivo dentro de la limitación de las dimensiones del mercado.

La política proteccionista impedía eficazmente la importación de artículos que se fabricaban o podían ser fabricados en el país. Los costos eran elevados como consecuencia de escalas inadecuadas o excesiva capacidad. Las presiones competidoras no parecen haber sido muy grandes. Los fabricantes se conformaban con retener su parte en el mercado interno, y no tenían mayor interés en mercados de exportación.

En la segunda mitad de los años cincuenta, sin embargo, la tasa de crecimiento de la producción industrial cayó de 8.5 por ciento, alcanzado en la década de postguerra, a 0.8 por ciento. En la década del sesenta el crecimiento parece haber sido aún más lento. Tal interrupción en el crecimiento industrial, aunque no sin paralelos menos rigurosos en otros puntos de Sudamérica, es un fenómeno notable. Parece haberse producido, en parte porque el deterioro del sector externo puso de manifiesto la dependencia de la industria; en parte también, porque el proceso de sustitución de las importaciones no pudo ser llevado adelante.

Esos dos factores, naturalmente, no eran independientes uno del otro - la capacidad del Uruguay para mantener altos costos adicionales de la producción industrial dependía directamente del rendimiento de las exportaciones; pero la producción industrial había estado creciendo a un ritmo considerablemente mayor que el operado en el crecimiento de los ingresos o en el desarrollo familiar y, en tanto que el ulterior expansión de las ya existentes, la continuación del proceso industrial ya no era factible.

La ausencia de mentalidad exportadora entre los industriales uruguayos ha sido muy criticada, pero su importancia puede haber sido exagerada; el bajo nivel de exportaciones de productos industrializados es un problema, más que específicamente del Uruguay, de Latinoamérica. Además, los mercados de exportación naturales para la industria uruguaya, se encontraban tan fuertemente protegidos como

el mismo mercado uruguayo. Y la pequeña dimensión territorial del Uruguay, ha planteado problemas particulares a su crecimiento industrial. Se ha señalado que la compensación brindada por el comercio exterior frente a las desventajas del pequeño tamaño es un tanto insatisfactoria y que es probable que tales desventajas sean sentidas por países de menos de 10 o 15 millones de habitantes - máxime en el caso del Uruguay con una población de alrededor de 2.8 millones⁹.

Una explicación adicional y más sólida del estancamiento y la crisis se debe formular en términos de problemas de producción ganadera y del rendimiento pobre de las exportaciones que siguieron a los altos valores de los primeros años de la década del cincuenta. La cuestión esencial radica en que, si bien el Uruguay ha enfrentado desfavorables condiciones de demanda en ciertos periodos, a largo plazo el fracaso ha sido más bien de oferta y no de demanda. Los factores que han contribuido a limitar la oferta han sido principalmente características estructurales de la industria ganadera. Su efecto se agudizó por el surgimiento de dificultades adicionales en la década del cincuenta tendientes a reducir la provisión de producción exportable.

Es notable el hecho de que la población animal ha experimentado un incremento numérico tan sólo insignificante en el transcurso de este siglo ¹⁰. El lento crecimiento que ha tenido lugar en lo que respecta al valor real de los productos ganaderos se explica fundamentalmente por el aumento de rendimiento por animal y por el valor agregado en el procesamiento. Pero el estancamiento en el número de animales reviste importancia fundamental en lo que respecta al fracaso de un crecimiento más rápido de la producción ganadera. La explicación de ello radica en la resistencia de los terratenientes a cambiar el sistema de explotación extensiva de la tierra en la producción ganadera por uno de explotación intensiva. Solamente una muy pequeña porción de las praderas naturales del Uruguay ha sido mejorada ¹¹. De este modo la capacidad de mantenimiento animal de la tierra ha experimentado pocos cambios.

⁹E. A. G. Robinson (ed.), *Economic Consequences of the Size of Nations*, (Londres, Macmillan, 1960) esp. cap. 2 y Parte VI.

¹⁰Los datos relativos a ganado vacuno y ovino de los consecutivos censos agropecuarios son los siguientes (en millones).

¹¹De acuerdo al Censo Agropecuario 1956, el 81.7 por ciento del territorio uruguayo estaba constituido por praderas naturales. A principios de la década del sesenta, de acuerdo con los informes proporcionados, apenas un 4.5 por ciento de las praderas utilizables estaban sembradas con pasturas artificiales o forrajes. UN ECLA/FAO, *Livestock in Latin America; Status Problems, and Prospects*, (E/CN. 12/620; Nueva York, 1962), tomo I, 58.

En vista de la preferencia que los terratenientes otorgan a ciertos aspectos de la actividad pecuaria, en especial la cría de animales de raza, el fracaso en la adopción de técnicas de producción intensiva parece en cierto sentido paradójal. Probablemente ello pueda entenderse teniendo en cuenta los factores siguientes. En primer lugar, ciertos terratenientes, en el deseo de aumentar la producción han podido hacerla muy fácilmente aumentando la escala de sus operaciones, comprando o arrendando más tierras - pero esta es una solución abierta a algunos pero no a todos simultáneamente. En segundo lugar, hasta hace poco ha habido escasa asistencia técnica o crediticia de parte del gobierno dirigida a mejorar las posturas. En tercer lugar, el valor de la tierra refleja no sólo el grado de su productividad sino la avidez por la propiedad de tierras como una valla contra la inflación. Sin embargo, este factor de especulación en la demanda por tierras está orientado hacia campos no mejorados desde que el mercado de campos mejorados está todavía en ciernes. El que tenga intenciones de mejorar la tierra se vera desalentado de inmovilizar su capital en mejoras al saber que el valor comercial de su tierra, determinado en parte por una demanda especulativa, no reflejará plenamente su mayor productividad. Si se concede que algunos o todos estos factores han intervenido, entonces ellos entrañan una serie de distintos motivos que, no obstante. Se suman y que explican la renuencia de los terratenientes a modernizar: alternativas más fáciles, carencia de crédito o conocimiento técnico, y conservación de capital líquido.

También podría acotarse que las productores ganaderos, de ningún modo, se encuentran en situación de desamparo frente al gobierno, y obtienen indudablemente elevados ingresos. Por lo tanto, probablemente ellos no sientan la urgencia de la modernización agropecuaria y, por otra parte, estén dispuestos a invertir en otros sectores de la economía de mayor rendimiento.

Vínculado al modelo tradicional del uso de la tierra está el método primitivo de explotación animal que - aplicando patrones internacionales - da como resultado muy bajos rendimientos por cabeza ¹². Las tasas de fertilidad son bajas, y el periodo de desarrollo necesario para matanza o reproducción se prolonga, comparado con las prácticas en otros países ganaderos. El gobierno del Uruguay se ha interesado tradicionalmente en el control de epizootias, pero las pérdidas son todavía fuertes. Las condiciones climáticas - inundaciones y sequías - son frecuentemente duras, ocasionalmente desastrosas, y ha habido poca inversión en la defensa contra las mismas.

¹²Ibid., 57-8.

Al problema de larga data del estancamiento de la producción en el sector de exportación deben agregarse dos factores cuyos efectos empezaron a hacerse sentir particularmente después de la Segunda Guerra Mundial. El primero de estos fue el crecimiento del consumo interno de la producción exportable; en la década que va de 1935 a 1944 se exportó entre un 50 y un 60 por ciento de la producción ganadera, frente a un 30 por ciento durante el periodo 1955-60¹³. Esta reducción se debió en parte al aumento de la producción lechera, que abastece casi exclusivamente el mercado interno, pero hubo además una importante disminución de la provisión de carne disponible para la exportación. El segundo factor que operó fue la demanda de tierras por parte de los productores agrícolas que, estimulados por elevados precios garantidos, aumentaron la extensión de los cultivos durante los años cincuenta. El área del trigo, la cosecha más importante, aumentó de 350.000 hectáreas a fines de la Segunda Guerra Mundial, hasta alcanzar un promedio de 750.000 hectáreas durante los últimos años de la década del cincuenta¹⁴. La pérdida para la producción ganadera fue considerable pues, por razones obvias, las tierras más aptas para la ganadería fueron en general, aquellas que se emplearon para la agricultura.

Las repercusiones de un estancamiento económico tan profundo en el terreno político y en la conducción política difícilmente podían ser más adversas; no obstante, y aún así, la reacción ha sido en el Uruguay, en muchos aspectos, notablemente moderada. Existe una conciencia bastante generalizada de la crisis nacional, la cual tiende a manifestarse en formas tales como, un profundo escepticismo acerca de la moral pública; una tendencia a culpar a grupos por aspectos de la crisis en vez de identificar y resolver problemas; y en grado notable, una actitud de resignación. Los dos partidos tradicionales, Blanco y Colorado, han podido (por razones que se examinarán más adelante) afirmar adhesiones momentáneas durante los años de crisis nacional, y el juicio que se hace a menudo del Uruguay de mediados del siglo XIX en el sentido de que era más fuerte la lealtad a Blancos y Colorados que a la nación, no carece de relevancia para el Uruguay de hoy en día.

El período de crisis se ha caracterizado por una falta de dirección central o reacción positiva por parte del gobierno, que inspirasen confianza. Tres episodios en ese período han sido de singular significación: la elección de un gobierno blanco en 1958; la reimplantación del sistema presidencial en 1966; y la presidencia de Pacheco Areco. La victoria de los blancos en 1958 fue probablemente mas una expresión de desilusión frente a las directivas políticas de Luis Batlle, figura dirigente en el de-

¹³CIDE, op. cit., tomo I, cap. 2, 19.

¹⁴Banco de la República Oriental del Uruguay, Departamento de Investigaciones Económicas, Producción Agropecuaria, (Montevideo, mayo de 1966), 45-6.

rrotado gobierno colorado, que de esperanza en algún beneficio positivo que pudiese provenir de parte de los blancos. Es probable que éstos estuvieran tan sorprendidos de triunfar en la elección - la primera victoria que hubieran alcanzado jamás - como los colorados de perderla. Su orientación estaba definida por la disconformidad de los intereses rurales con la política económica, y no por doctrina de partido o programa electoral alguno. La reacción del Partido Blanco ante la crisis resultó ser fundamentalmente ad hoc y consistió en deshacer algo de lo hecho por el gobierno colorado, con el aval del FMI, por ejemplo la unificación de tipos de cambio, devaluación y reducción de controles sobre el comercio por la Reforma Monetaria y Cambiaria, y la creación de una organización de planeamiento, CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) de conformidad con la Carta de la Alianza para el Progreso. Sin embargo, ni la invitación cursada al FMI de enviar una misión ni la creación de la CIDE representaban ningún compromiso serio de llevar a cabo las reformas diversas que ambos organismos inevitablemente recomendarían. El destino de la CIDE en particular, cuyas actividades se limitaron en gran parte a la compilación de excelentes informes, ha provocado gran desilusión entre aquellos que creyeron que iba a constituir un eficaz agente de cambio.

La elección del General Gestido para la presidencia en 1966 fue significativa, no sólo por señalar el fin del gobierno colegiado bajo la Constitución de 1952, sino también como expresión terminante de personalismo. Gestido no poseía ninguna orientación particular, ni las cualidades que se le atribuían involucraban versación política o económica alguna. Sus virtudes para el electorado consistían en honestidad y fama de administrador eficiente adquirida en la dirección de empresas estatales.

El acceso al poder de Jorge Pacheco Areco, a la muerte de Gestido en 1967, ha traído consigo un gobierno presidencial fuerte totalmente inesperado. Los orígenes políticos de Pacheco eran ortodoxos pero relativamente humildes y recientes; su persona no había sido de elección directa de Gestido para la candidatura a la vicepresidencia, de modo que, en parte, puede atribuirse su libertad de acción al menor número de compromisos políticos a cumplir. En verdad la estrategia de estabilización económica que puso en práctica fue inflexible, impopular en particular entre la clase trabajadora y entre la mayoría de las fracciones políticas de ambos partidos tradicionales. Aunque probablemente la clase media no haya estado muy disconforme con muchos de los resultados de la estabilización, el enfrentamiento con la izquierda ha provocado gran amargura que el estilo y conducción del gobierno no ha hecho nada por aminorar. Ha habido muy pocas declaraciones públicas acerca de la política del gobierno y pocas tentativas de conciliación o de un mayor en-

tendimiento ¹⁵. La implantación más o menos permanente de medidas de seguridad le ha dado a Pacheco la ventaja de poderes adicionales sin perder por lo menos la apariencia de continuidad constitucional. Los poderes han sido utilizados para imponer la política de estabilización. Se recurrió a la técnica de congelación de salarios y precios en un momento de desesperación y, aunque resulto notablemente fructífera en su objetivo de restringir la tasa de crecimiento del nivel de precios, fue acompañada por muy pocas medidas encaminadas a una reforma fundamental o a un resurgimiento económico.

//

El drama de la crisis en el Uruguay proviene no solamente de su gravedad y duración, sino también de la creencia de que el Uruguay es, en aspectos importantes, una sociedad modelo para países de un nivel de desarrollo similar. A esa interpretación tendían en efecto, escritores de habla inglesa, de S. G. Hanson (*Utopia in Uruguay*) ¹⁶ en adelante. El dicho corriente 'Como el Uruguay no hay' tiene hoy sólo un sentido irónico, pero originalmente implicaba satisfacción nacional frente al bienestar y buena conducción del país. Es significativo también el hecho de que el prestigioso estudio de Almond y Coleman establecía solamente tres sistemas políticos modernos entre los países en vías de desarrollo existentes en el mundo, y uno de éstos era el Uruguay [¹⁷].

Dos factores parecen cimentar la creencia en la modernidad del Uruguay. En primer término, el Uruguay exhibe ciertas características que generalmente se asocian a un avanzado nivel de desarrollo, en particular, el nivel de alfabetización, el grado de urbanización, la importancia de la clase media, el alcance de la participación estatal en la industria y la amplia prestación de asistencia social a cargo del Estado. Esas características han tenido gran influencia en la creación de la impresión de modernidad, aunque su significación está lejos de ser una verdad evidente. Segun-

¹⁵El informe redactado por Enrique V. Iglesias - primer Presidente del Banco Central - acerca de la política de éste, al renunciar de su cargo en 1968, finalizó de la siguiente manera: 'La incomprensión por parte de vastos sectores de la comunidad de la magnitud de la crisis integral que sacude al país hace difícil, a veces mal interpretada, la acción del Gobierno y genera reacciones injustificadas de los grupos sociales. Mucha de esta incomprensión se debe a una tremenda falta de información clara y sin distorsiones ...

Estimo que el Gobierno deberá explicitar francamente sus ideas. Obviamente no puede ofrecer otra cosa que sacrificios a todos los sectores. Pero ellos serán mejor recibidos si queda claramente evidenciado que esta procurando justicia en la carga y ofreciendo horizontes de salida'. El informe fue publicado por La Mañana, (Montevideo, 28 de agosto de 1968).

¹⁶Nueva York, Oxford University Press, 1938.

¹⁷James S. Coleman, "Conclusion: The Political System of the Developing Areas", en Gabriel A. Almond and James S. Coleman (eds.), *The Politics of the Developing Areas*, (Princeton University Press, 1960), 534. Los otros dos países eran Israel y Chile.

do, el sistema político del Uruguay ha mostrado poseer tres atributos de modernidad política: estabilidad, democracia y la capacidad de innovar o de adecuarse a los cambios ¹⁸. Estos atributos no se señalan aquí como parte de una definición de modernidad política sino que más bien se sugiere que estas son las características que han originado la creencia en la modernidad del sistema político uruguayo. Un análisis de cada una de estas características lleva a la conclusión de que la apariencia es engañosa.

La manifestación más clara de estabilidad ha sido la relativa continuidad de gobierno constitucional durante este siglo, registrándose las únicas interrupciones de importancia, en 1933, en un momento de particular tensión económica, y tal vez también en 1942 ¹⁹. Pero este grado de continuidad no autoriza a desconocer la importancia de los cambios registrados en la Constitución.

La implantación de un ejecutivo colegiado en 1918, su abolición en 1933, reimplantación del gobierno, colegiado en 1952, su abolición y la restauración del presidencialismo en 1966: estos cambios han sido considerados como expedientes ingeniosos en busca del grado adecuado del poder ejecutivo. Como una alternativa de interpretación, se consideraría que la frecuencia de cambios en la Constitución evidencia un signo de inestabilidad en la estructura política, no obstante la aprobación de estos cambios por parte del electorado. La presión en favor del gobierno colegiado, con representación de la fracción mayoritaria dentro del partido de la minoría en el ejecutivo colegiado, se ha originado indudablemente en la necesidad política de conceder un lugar en el gobierno a grupos de la oposición. La adopción del sistema colegiado ha sido el producto de pactos entre fracciones de los dos partidos tradicionales y su derrumbe ha puesto de manifiesto la inestabilidad de un gobierno constituido por grupos unidos solamente en virtud de acuerdos que les permitan compartir el poder.

La permanencia de los partidos Colorado y Blanco y su cuasi monopolio del electorado también parecería implicar estabilidad aún cuando la noción de un sistema convencional bipartidario en el Uruguay está hoy totalmente desacreditada²⁰. Sin embargo, en tanto que la continuidad de la existencia de partidos representaría

¹⁸Vease, p. ej., Göran G. Lindahl, "Uruguay: Government by Institutions", en Martin C. Needier (ed.), *Political Systems of Latin America*, (Princeton, Van Nostrand, 1964): 'Actualmente el Uruguay se destaca por su estabilidad política y sus métodos democráticos y posee fama de ser un país de legislación social avanzada' (447).

¹⁹En 1933 el ejecutivo colegiado fue echado abajo por Gabriel Terra; la Constitución de 1934 restauró la presidencia unipersonal. El golpe de 1942 promovido por Baldomir produjo tan sólo cambios constitucionales menores. Vease Philip B. Taylor Jr, *Government and Politics of Uruguay*, (Nueva Orleans, Tulane Studies in Political Science tomo VII, 1960), cap. 2.

normalmente estabilidad en la medida en que los partidos se hayan adaptado a las fluctuantes presiones económicas y sociales y permanecido coherentes en sus ideologías o los intereses que ellas representan, la continuidad de los dos partidos tradicionales uruguayos ha sido lograda merced al uso de dos mecanismos que son exclusivos del Uruguay. El primero de éstos, la Ley de Lemas de 1910, ha fomentado el proceso de fragmentación y desalentado la formación de nuevos partidos, posibilitando que un partido que se divide en fracciones pueda permanecer unido bajo un mismo lema con propósitos electorales ²¹, asegurando con ello que su fuerza electoral no resulte debilitada. Pero la Ley no ha abierto ninguna posibilidad para que fracciones con ideologías similares pertenecientes a diferentes partidos puedan unirse a los efectos electorales. El resultado ha sido que cada uno de los partidos tradicionales contiene una multiplicada de fracciones de distintas ideologías y la constitución de los gobiernos es un complejo proceso de regateo entre las fracciones de los dos partidos principales.

El segundo mecanismo es el concepto de coparticipación, por el cual se otorga al partido minoritario una participación en el gobierno del país y, con posterioridad a 1931, en la administración de las empresas estatales. En la práctica, este ha sido un mecanismo para el reparto de cargos públicos, que ha tenido dos notables resultados. El primero, que solamente los dos partidos tradicionales han tenido acceso a ese patronazgo, debilitando de este modo en mayor medida aún la posición de los otros partidos. Y segundo, ante la situación existente de creciente desempleo se ha creado un sistema de clientela electoral al amparo del cual se canjean votos por empleos o prestación de servicios, y apoyo político por el derecho a conceder empleos. Esto a su vez ha vigorizado la naturaleza individualista de las relaciones dentro del sistema político en tanto que el crecimiento de la burocracia, aunque funcional para los partidos tradicionales, ha sido en otros aspectos lamentable.

El segundo atributo aparente de modernidad política en el Uruguay es la democracia ²². La tradición de larga data de sufragio universal en el Uruguay, la inexisten-

²⁰ Así, p. ej., Göran G. Lindahl en su obra *Uruguay's New Path: A Study in Politics During the First Colegiado 1919-33*, (Estocolmo, Library and Institute of Ibero-American Studies, 1962), afirma que 'en realidad, un sistema multi-partidario ha estado existiendo en el Uruguay ya por cuatro décadas' (273).

²¹ Más allá de su significado literal, la palabra "lema" corresponde al nombre de un partido político o grupo de partidos. Mediante el registro del lema ante la Corte Electoral, el partido o grupo obtiene el derecho exclusivo al uso del lema. La Ley de Lemas es discutida por Lindahl, *Uruguay's New Path*, 38-40. Véase también Taylor, op. cit., cap. 3.

²² Se han efectuado encuestas entre especialistas estadounidenses sobre América Latina en 1945, 1950, 1955 y 1960 para dictaminar acerca del grado de democracia en cada país. En todos los casos el Uruguay emergió como el más democrático de los países latinoamericanos en opinión de los especialistas. Véase Russell H. Fitzgibbon y Kenneth F. Johnson, "Measurement of Latin American Political Change", *American Political Science Review*, LV, 3 (setiembre de 1961).

cia de grupos marginales no politizados, la ausencia de abusos electorales, el elevado nivel de participación política: todas estas son características de democracia o asociadas a ella. Pero caben preguntas más significativas acerca del sistema político uruguayo: ¿Por qué la gente participa tan activamente en el proceso político? ¿Que factores determinan los patrones de votación? ¿Hasta que punto los votantes ejercen una real opción entre distintas alternativas políticas o simplemente demuestran lealtad política? ¿Con qué eficacia los grupos de intereses se manifiestan dentro del sistema político? Es evidente que se está lejos de poder responder de manera adecuada y con algún grado de certeza a tales interrogantes, pero hay indicios de que la realidad es menos democrática que la apariencia.

Solari ha hecho notar la creciente independencia en el Uruguay entre la actividad política y el sistema económico²³. Se considera a la política como una carrera en sí más que una ocupación agregada. Para establecer su independencia económica, los políticos han dictado una legislación de privilegios en su favor, incluyendo la multiplicación de cargos electivos, la práctica difundida de la nominación de suplentes, elevados subsidios para cubrir gastos electorales, así como escandalosas jubilaciones especiales²⁴. La participación es además fomentada a través de la influencia decisiva ejercida por los políticos en el otorgamiento de empleos, y en la necesidad que tienen los ciudadanos de contar con respaldo político en sus tramitaciones ante organismos públicos, particularmente los de asistencia social. De este modo, una carrera política se ha tornado económicamente atractiva (mientras la crisis económica ha reducido las oportunidades de ocupación en otros campos), ya que implica mayor poder, y el número de cargos políticos disponibles ha sido aumentado. Todos estos factores contribuyen a explicar el elevado nivel de participación, si bien ninguno de ellos tiene relación directa con el grado de democracia. Otro punto a considerar a efectos de determinar la naturaleza más bien que el grado de participación, es la importancia del personalismo en el liderazgo político. Cada una de las fracciones de los partidos es, por supuesto, más coherente en su ideología que cualquiera de los partidos mismos, los cuales están constituidos por grupos o fracciones sin ningún elemento ideológico común. Es en la persona del dirigente de la

²³Aldo Solari, *El Desarrollo Social del Uruguay en la Postguerra*, (Montevideo, Editorial Alfa, 1967), 151-60.

²⁴'... el desempeño de cargos electivos lo lleva [al político] a un nivel de ingresos normalmente muy superior al que tenía en su actividad anterior y la pérdida de su cargo significaría o la desocupación o una baja considerable en su situación económica. Aparentemente no hay más que dos salidas, por cierto no excluyentes, a este problema: o la corrupción o la creación de un estatuto especial de protección para el político ... Al no institucionalizarse el sistema de la corrupción, solo queda abierto el otro camino que es lo que el Uruguay ha recorrido con entusiasmo creciente en los últimos años. Su mecanismo más conocido y que más escándalo ha provocado, es la de un régimen especial de retiro para el político.' Solari, *op. cit.*, 152-3.

fracción y su vinculación con líderes políticos anteriores en lo que se hace hincapié, mucho más que en la ideología en si misma. Los ataques personales integran, en consecuencia, una gran parte del debate político.

El carácter de clientela inherente al electorado imprime una orientación obvia en su conducta de votación. Crudamente, la gente vota, o se considera que vota, en retribución por algún favor recibido. Sin embargo los patrones de votación no están determinados claramente por tales arreglos. La tradicional adhesión de una familia a uno u otro de los partidos normalmente determinaría lealtad política, y ésta a su vez se ve acentuada por la relación cliente-patrón entre votante y político.

El papel que desempeñan los grupos de intereses dentro del proceso político ha sido objeto de ciertas discrepancias entre los observadores. No cabe duda alguna de que el poderío económico de unos pocos intereses, en particular el de los exportadores de lana, se ha manifestado a veces lisa y llanamente y en forma irresistible. Tampoco existen dudas de que el número de grupos de intereses organizados es considerable y de que se hacen oír. Aunque Taylor llegó a la conclusión de que eran altamente efectivos²⁵ eso no surge con evidencia. Solari sostiene que la relativa independencia de los políticos ha alcanzado un nivel en el cual la formulación de soluciones a problemas económicos puede tener lugar sobre bases exclusivamente políticas y en contraposición a la presión de grupos de intereses unidos; otro estudio ha indicado un bajo nivel de actividad de grupos de intereses y su incapacidad para alterar la política preconcebida del gobierno²⁶].

La tercera característica del sistema político uruguayo que implica modernidad es su capacidad de innovar o adecuarse a los cambios. En verdad el Uruguay ha sido durante mucho tiempo, renombrado como país innovador radical, 'un activo laboratorio de experimentación política, social y económica'²⁷. Tal reputación fue, en un tiempo, sin duda merecida, aunque como se recalca en otra parte de este artículo, la iniciativa partía en gran medida de Batlle y Ordóñez (Presidente del Uruguay durante los períodos 1903-07 y 1911-15) y se debió mucho menos a su conciencia social y pasión por la experimentación de lo que a menudo se supone.

Sin embargo el país que otrora demostraba extraordinaria capacidad para el cambio ha resultado últimamente incapaz de tener una reacción positiva para enfrentar

²⁵Taylor, Op. Cit., 53-5.

²⁶Solari, op. cit., 155-9; Elizabeth A. Finch, "The Politics of Regional Integration: A Case-Study of Uruguay's Decision to Join ALALC", tesis M. A. inédita, Universidad de Liverpool, 1970, 201-3, 253-63.

²⁷John J. Johnson, *Political Change in Latin America*, (Stanford University Press, 1958), 45.

nuevas circunstancias ²⁸. Los partidos políticos tradicionales, de los cuales cabría esperar que fueran la fuente principal de soluciones potenciales a los problemas del Uruguay, se han mostrado incapaces de producir alternativas políticas coherentes. Por su organización y tradición están inhabilitados para la función de formular una política. Pero son ellos precisamente el grupo cuya posición de poder político ha resultado consolidada por la crisis. Es posible que algunas de las técnicas empleadas para mantener esta posición, tales como la concesión de privilegios jubilatorios y cargos burocráticos para retribuir la adhesión política, bien pueden ahondar la crisis, pero no han dejado aún de ser viables. Por el contrario, es todavía cierto que cuanto peor es la situación, más importante resulta tener buenas vinculaciones políticas.

Así, pues, la apariencia de modernidad política del Uruguay no corresponde a la realidad. Algunos de los atributos de modernidad están presentes, pero en lo que respecta a la capacidad para resolver los problemas, el sistema político funciona muy mal. El proceso político del Uruguay lleva la impronta de Batlle y se inscribe en su propósito de asegurar que las fuerzas modernizantes nacidas al influjo de los cambios económicos y sociales de principios de siglo no afectaran las estructuras tradicionales que él deseaba conservar, sino que se adecuaban a ellas mediante recursos tales como la amplia prestación de asistencia social a cargo del Estado, que darían solución a las tensiones sociales. El deterioro de la economía ha desgastado estos recursos y se ha producido una interacción acumulativa de tensiones sociales, componendas políticas y dificultades económicas. Esto ha tenido el efecto curioso de fortalecer el poder de los partidos tradicionales, los que no tienen interés en abatir esa interacción en algún punto.

///

En el análisis de la crisis efectuado en las dos primeras secciones está implícita una interpretación de la línea política de Batlle y Ordóñez. Sería difícil, en realidad, hacer una reseña del periodo de crisis en el Uruguay sin hacer referencia a lo que sucedía en el país en las primeras décadas de este siglo. El periodo del poder y la influencia de Batlle fue también un periodo de rápidos cambios económicos y sociales; el resultado de ambas influencias fue la transformación del Uruguay, que en el siglo XIX podría ser caracterizado como políticamente violento, electoralmente corrompido y territorialmente dividido, en un país pacífico, urbano, de clase media y unificado. Batlle presidió esa transformación, estableció los términos a los cuales se

²⁸Este retroceso es el tema central en: Carlos Real de Azúa, *El Impulso y Su Freno*, (Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1964).

ajustaría y al hacerlo, influyó profundamente en el curso histórico subsiguiente del país. Dos acontecimientos que ocurrieron en 1904, en los comienzos de su primera presidencia, señalaban los cambios que se estaban operando: la derrota de Aparicio Saravia que marcó el fin de la última insurrección en el Uruguay, reafirmando la autoridad presidencial de Batlle; y la primera instalación exitosa de un frigorífico.

La importancia del comercio de carne congelada para la economía uruguaya era grande pero no abrumadora. El valor de las exportaciones creció rápidamente, el ganado flaco del tipo "criollo" fue reemplazado por el Hereford, se criaba ahora ganado ovino tanto para carnes como para lana, y el valor de la tierra aumentó substancialmente. Sin embargo, los frigoríficos no transformaron las técnicas de la producción ganadera. Ya en los años setenta y ochenta los terratenientes habían llegado a valorar los beneficios de un mayor rendimiento de los lanares y fue este el período fundamental para la modernización en el campo.

Las principales innovaciones adoptadas definitivamente en ese periodo fueron el cercado de los campos de pastoreo, hasta entonces abiertos, por medio de alambrados, y la instalación del ferrocarril. Ambas tuvieron el efecto de reducir las posibilidades de ocupación en la producción pecuaria. En las últimas décadas del siglo XIX el campo se convirtió en un medio hostil para un creciente número de vagos, que se encontraban desocupados y privados de su tradicional modo de vida bajo la protección del estanciero caudillo. Aunque indudablemente era una medida racional en ese momento reducir el abultado número de dependientes en las estancias, el proceso determinó una tendencia irracional a llevar al máximo el rendimiento del trabajo más que el de la tierra; los productores ganaderos han actuado persistentemente como si el trabajo, no la tierra, fuera el factor de producción que escasea.

El comienzo del siglo XX fue también un periodo de activa inmigración hacia el Uruguay. El volumen de la corriente neta, sin embargo, es incierto y podría resultar menor del que a menudo se ha señalado ²⁹.

Dentro del total de la población, la proporción correspondiente a Montevideo, que siempre había sido grande, se encontraba en franco proceso de crecimiento en ese

²⁹Estimaciones minuciosas efectuadas recientemente acerca de la migración neta en los años posteriores a 1910 hacen pensar que las cifras correspondientes a períodos anteriores pueden haber sido exageradas. Véase Juan José Pereira y Raúl Trajtenberg, *Evolución de la Población Total y Activa en el Uruguay 1908-1957*, (Montevideo, Instituto de Economía, 1966), cuadros 52-3, y comp. Juan Antonio Oddone, *La Formación del Uruguay Moderno: La Inmigración y el Desarrollo Económico-Social*, (Buenos Aires, EUDEBA, 1966), 57. Las estimaciones utilizadas por Oddone fueron efectuadas en 1939.

momento. Aunque no existen datos seguros acerca de la distribución del nuevo contingente de inmigrantes entre Montevideo y el campo, es indudable que gran parte de ellos permaneció en la ciudad. Se producía también una fuerte migración interna como consecuencia de la disminución de demanda de brazos en el campo. Los proyectos de colonización agrícola constituyeron fracasos casi sin excepción, y si bien es cierto que el área cultivada aumentó en la década anterior a la Primera Guerra Mundial, es improbable que las tareas agrícolas pudieran absorber una mayor proporción de mano de obra. Probablemente los frigoríficos hicieron aumentar la ocupación en la producción pecuaria a principios de siglo, como resultado del aumento del valor del ganado así como de las primas por alta calidad y buena conservación.

Los propios frigoríficos instalados en 1904, 1912 y 1917, eran importantísimas fuentes de trabajo. El desarrollo industrial era alentado por el crecimiento de los ingresos y por cierta política proteccionista. Tuvo lugar también una notable expansión en la realización de obras públicas. Casi la tercera parte de la red ferroviaria del Uruguay fue instalada entre 1900 y 1914. La construcción del moderno puerto de Montevideo fue iniciada en 1901 y terminada en lo fundamental en 1910. Las dos compañías de tranvías electrificaron y extendieron sus líneas durante los años 1904-07, y esto dio origen a la formación de nuevas áreas suburbanas y mejoras de urbanización.

Un desarrollo económico tan acelerado no podía dejar de producir tensiones sociales. Específicamente, el crecimiento de la población y fuerza laboral en Montevideo por efectos de la inmigración introdujo nuevos intereses que amenazaban con romper el marco dentro del cual, hasta entonces, se habían manejado las cuestiones políticas. Los nuevos contingentes no se integraban a las estructuras sociales y políticas tradicionales sino que por el contrario, comenzaron a perseguir sus propios intereses de clase a través de sus propias instituciones. El movimiento laboral era marcadamente anarquista en su ideología y sus cuadros se nutrían de inmigrantes a tal extremo que gran parte de su literatura estaba en francés e italiano³⁰, y activistas que habían sido expulsados de la Argentina desempeñaban en él un papel destacado. La acción sindical en la industria empezó a cobrar relevancia alrededor de 1890 y se intensificó después de 1905 con huelgas masivas en apoyo de reclamos de mayores salarios y la jornada de ocho horas. Con pocas excepciones, la opinión pública era hostil a los sindicatos. El movimiento no sólo desafiaba la autoridad de patrones (y por supuesto del gobierno) sino que estaba compuesto por extranjeros,

³⁰Carlos M. Rama, "Batlle y el Movimiento Obrero y Social", Batlle: Su Obra y Su Vida, (Montevideo, Editorial "Acción", 1956), 40.

conducidos por agitadores que habían sido echados de Buenos Aires, y no estaba integrado a la estructura política existente. Su fuerza creciente y su rechazo de los dos partidos tradicionales, constituían una amenaza para el sistema establecido.

Este sistema se encontraba a su vez sometido a una tensión considerable. La división del país entre blancos y colorados era manifestación de un conflicto casi tan antiguo como el país mismo que, al final de la Guerra Grande en 1851, había llevado a la creación de esferas de influencia territorial. Esta fue la primera manifestación del concepto de coparticipación que ha sido fundamental para la evolución del gobierno en el Uruguay. La derrota militar de Saravia en 1904 puso fin a esta fase de coparticipación; aún la práctica habitual de designar blancos para puestos menores en la administración fue suspendida hasta que los blancos finalmente renunciaran a la revolución. Vanger señala que la victoria de Batlle en 1904 no fue una victoria de un sector o de una clase³¹. La lucha era esencialmente entre blancos y colorados, agrupaciones que habían podido contar con tanta adhesión como el Estado mismo; y aunque los blancos contaban con mayor apoyo entre los terratenientes, ambos partidos abarcaban una amplia gama de clases e intereses. La práctica de la coparticipación, al distribuir el poder entre los partidos, había sido por lo tanto un expediente para dar solución a una tensión política, más bien que para resolver un conflicto de clases. La división entre colorados y blancos no ha sido jamás un sencillo asunto de ciudad contra campo, industria y comercio en contraposición a tierra; sin embargo, esa división de intereses existía, y una solución de la cuestión política adversa a los terratenientes no podía ser considerada.

Fue así que Batlle heredó un país cuya cohesión estaba amenazada por conflictos que implicaban una rivalidad política de larga data y por el impacto de fuerzas modernizantes sobre estructuras tradicionales. El carácter notable de la política de Batlle puede ser interpretado como un intento de resolver estos conflictos. Se pueden identificar mecanismos desarrollados como parte integrante del batllismo concebidos para alcanzar una integración política y social en el Uruguay, y a los que se puede llamar la 'solución' de Batlle. Las características de esta solución, que han determinado en gran medida la vida política posterior del Uruguay, han demostrado ser duraderas y en último término perniciosas.

El conflicto blanco-colorado era el más fácil de encarar. Después de la revolución de 1904 Batlle intentó proponer la doctrina de gobierno de partido, pero esta fue resistida con éxito por los blancos en virtud de su propia fuerza política y de la di-

³¹Milton I. Vanger, José Batlle y Ordoñez: The Creator of his Times 1902-1907, (Cambridge, Harvard University Press, 1963), 166-7.

visión en el Partido Colorado surgida a raíz de la iniciativa de un ejecutivo pluripersonal formulada por Batlle. La reformulación de la coparticipación en la Constitución de 1918 conservó la esencia de la doctrina, de que el partido minoritario tuviera una cuota en el patronazgo-político, y este principio fue afirmado por el "pacto del chinchulín" de 1931³². De este modo quedaba abierto el camino a la difusión masiva del empleo público.

El segundo conflicto encontró una respuesta más notable. La técnica de Batlle consistía en proclamar el apoyo a las fuerzas laborales organizadas, mientras hacía ver al mismo tiempo que los objetivos de éstas debían ser alcanzados a través del proceso político. Fue así que el movimiento laboral fue inducido a abandonar su anarquismo y a actuar dentro de la estructura institucional establecida. La técnica fue a la vez sutil y eficaz. Batlle fue un firme defensor del derecho de huelga, tanto desde el sillón presidencial en 1904 como lo había sido antes como editor de su diario *El Día* en los años noventa. Se daban órdenes a la policía de no impedir manifestaciones o molestar a los huelguistas. En realidad, se daba un activo aliento a los huelguistas. Sería el ideal, decía *El Día* en 1908, que todas las huelgas pudieran triunfar³³.

En los hechos, esto estaba lejos de compadecerse con la realidad. En 1900 la duración promedio de la jornada de trabajo en el empleo urbano se estima que era de unas doce horas³⁴, y, aunque en los años subsiguientes, de más intensa actividad sindical, un limitado número de grupos de trabajadores consiguió una jornada de ocho horas, se trataba de casos excepcionales.

En 1906 se produjo la intervención de Batlle, presentando un proyecto al Legislativo de una jornada de ocho horas para todos los trabajadores con excepción de aquellos que desempeñaban tareas rurales. El lapso de nueve años transcurrido entre la presentación y la aprobación de la iniciativa, es un índice elocuente de la fuerte oposición contra ella. Además, esta, la primera de las medidas de Batlle orientadas a mejorar las condiciones sociales, fue también la única claramente reclamada por las organizaciones obreras. Dicha medida fue complementada en 1920 por las disposiciones que establecieron un día semanal de descanso y subsidios en caso de accidentes de trabajo, y también por leyes que fijaron salarios mínimos para ciertas ocupaciones, dictadas durante la década del veinte. Pero la manifesta-

³²El "pacto del chinchulín" concluido entre las fracciones mayoritarias de los partidos blanco y Colorado determinó que los miembros de los directorios de entes estatales fuesen designados en la misma proporción en que los lemas estuvieran representados en el ejecutivo colegiado.

³³*El Día*, (Montevideo, 3 de abril de 1908), citado por Hanson, op. cit., 23.

³⁴Hanson, op. cit., 126.

ción más saliente de la asistencia social en el Uruguay ha tenido lugar en el campo de la seguridad social, con la implantación de pensiones a la vejez en 1919, y el derecho al retiro y jubilación consiguiente establecidos gradualmente para grupos de trabajadores.

La protección del trabajo y las medidas de seguridad social fueron sólo una parte de las conquistas de Batlle en el terreno de la legislación. Ellas incluyeron también la participación estatal en la industria y el sector de servicios públicos, la ayuda a la industria privada y la creación de monopolios estatales, la extensión de la educación y una larga lista de reformas sociales, que incluye cambios en la ley de divorcio dirigidos a proteger a la mujer y la abolición de la pena capital. Estas medidas integraban un complejo programa de extraordinaria amplitud y radicalismo, y fueron llevadas a la práctica con pleno conocimiento de su novedad. Considerar aisladamente las medidas de protección laboral y de seguridad social, las que hoy se engloban en el concepto de "Estado benefactor", y sugerir una explicación de ellas, involucra el riesgo de distorsión por no considerar suficientemente su contexto. No obstante, cualquiera haya sido el papel desempeñado por la concepción de Batlle acerca de una sociedad adecuada, se sostiene que el "Estado benefactor" en el Uruguay fue la respuesta al desafío planteado a las estructuras sociales y políticas tradicionales por el rápido crecimiento de la población montevideana y el surgimiento de instituciones no tradicionales, en particular sindicatos y partidos políticos de base ideológica. El "Estado benefactor" era de este modo un recurso para regular las relaciones entre los nuevos intereses urbanos y el sector de exportación establecido, y para asegurar la integración de los nuevos intereses.

Concebida en tales términos, la obra de Batlle, puede considerarse que obtuvo éxito. Sus iniciativas se adelantaron a algunas de las funciones que cabía esperar fueran desempeñadas por instituciones que respondieran a un criterio de clase. Durante un periodo crítico de cambio social, se vigorizó la adhesión a los partidos tradicionales. El proceso político resultó más efectivo en la promoción de los intereses de la clase obrera de lo que lo había sido la actividad de los sindicatos. El camino que conduce a la posición burocrática radicaba exclusivamente en la adhesión a los partidos tradicionales. Aún la clase de los pequeños industriales se vio beneficiada por la legislación acerca de la importación de materias primas distada en 1912.

Una perspectiva de mayor alcance, sin embargo, sugiere que la obra de Batlle ha sido en último término muy perjudicial. El problema que él tuvo que encarar fue el de conciliar una estructura tradicional con los cambios que son inherentes al proceso de modernización. Se conservó la estructura tradicional, pero no sobre una base

que permitiera su progresiva modernización. Este puede observarse en dos aspectos que han resultado críticos para el Uruguay en los últimos años. En primer lugar, los partidos tradicionales han demostrado pocas aptitudes para formular una política. En su calidad de instituciones integradas por elementos pertenecientes a distintas clases y fracciones, han sido incapaces de expresar intereses de grupo o alternativas coherentes en materia política. Pero el deterioro económico del Uruguay, lejos de debilitar el poder de los dos partidos, lo ha acrecentado. Los mecanismos han actuado en el sentido de mantener del status quo, y los partidos se han revelado como los mayores obstáculos para el cambio.

En segundo lugar, la aparente libertad con la cual Batlle pudo hacer plasmar su concepción de "Estado benefactor" estaba en los hechos, cautelosamente limitada. Aunque Batlle adoptó una posición reformista radical con respecto a una amplia gama de intereses e instituciones ésta no se hizo extensiva a la cuestión de propiedad de la tierra, a su modo de explotación, o los términos en los cuales los poseedores de la tierra se beneficiarían de ella. En principio Batlle era contrario a la propiedad privada de la tierra. En realidad, gran parte de la tierra poseída en calidad de privada era, en los hechos, tierras fiscales sobre la cual sus poseedores carecían de título. De este modo se abría la posibilidad de reducir el tamaño de los latifundios y el número de los propietarios ausentes, de promover una política agraria más eficaz, de gravar la tierra o las exportaciones más severamente, llevar a cabo, en resumidas cuentas, cierta especie de reforma agraria. Pero aunque Batlle se mostraba hostil a los terratenientes, la hostilidad no era real y no se traducían en medidas políticas concretas. Los impuestos a la tierra se incrementaron levemente pero de ningún modo en relación al crecimiento del valor de la tierra. Una pequeña porción de tierras fue adquirida por el Estado con el propósito de fomentar la colonización pero todos esos programas fueron fracasos. A los poseedores de la tierra no se les cuestionó el título, e implícitamente su propiedad fue convalidada: El sistema aplicado a la explotación de la tierra permaneció incambiado.

La ratificación de la tradicional estructura rural, en los primeros años de este siglo, y la pérdida de la oportunidad de modernizar la industria pecuaria, han sido de profundas consecuencias para el Uruguay. Teniendo en cuenta el radicalismo de Batlle, la omisión de llevar a cabo una reforma agraria resulta asombrosa. Dos factores tal vez expliquen su conservadurismo acerca de la tierra. Primero, tradicionalmente el Partido Colorado tenía conexiones más fuertes en Montevideo, mientras que los blancos contaban con mayor apoyo entre los terratenientes. Habiendo derrotado y en parte apaciguado a los blancos, habría resultado políticamente torpe para Batlle ponerse en contra de ellos (o por supuesto, de los terratenientes colo-

rados) interfiriendo en la cuestión de la tierra. Sin duda él contaría con más libertad en la realización de su programa, fundamentalmente de base urbana, absteniéndose de la reforma agraria. En segundo lugar parecía que no urgía un cambio. Hasta 1920 los frigoríficos experimentaron muy rápido crecimiento. Mientras el mercado británico permanecía abierto, mientras había suficiente producción para exportar, y hasta que la capacidad de importación fuera identificada como uno de los principales factores que limitan la tasa de crecimiento económico en América Latina, el sistema tradicional de uso de la tierra parecía ofrecer una adecuada base para las soluciones de Batlle. La desaparición de aquellas condiciones ha hecho patente precisamente cuán estáticas y frustráneas aquellas soluciones eran.

IV

Una tesis central de las anteriores partes de este artículo ha sido que el efecto de la crisis económica fue el de fortalecer perversamente el control de la tradicional élite política ya que produjo condiciones en las que podía florecer una política clientelística. Pero en 1973, el Uruguay batllista, fundado en la lealtad a los partidos tradicionales, en una política redistributiva y en la ausencia de toda política de clases, está muerto. En junio del año 1973, el Presidente Bordaberry disolvió el parlamento, encarceló a sus oponentes políticos, prohibió organizaciones obreras y acabó con la libertad de expresión política. El golpe, apoyado e inspirado por las fuerzas armadas que en febrero del 73 demostraron a Bordaberry los límites de su propio poder fue la cumbre de un proceso que empezó en 1968 y que transformó la vida política e institucional del país. Esta última parte analiza la significación de los últimos cinco años y concluye indicando dos explicaciones para la derrota del Uruguay batllista.

En una época de aguda inestabilidad económica, en junio del 68, el gobierno de Pacheco Areco introdujo una política de control económico y político que marca un punto de inflexión clave en la evolución de la crisis. La congelación de precios y salarios y el casi permanente empleo de medidas de seguridad emergentes para darle poderes excepcionales y arbitrarios al gobierno, representan un intento deliberado de romper con la política de redistribución y consenso de los anteriores gobiernos. Si bien el cambio político fue ocasionado por la imposibilidad de contener tensiones sociales con técnicas tradicionales y por la caída desastrosa de los ingresos en la exportación como resultado de las condiciones climáticas del 67, también es verdad que el gobierno de Pacheco representaba más directamente a principios del 68 el sector privado y que aquella reorientación correspondía a los intereses de los grupos económicamente imperantes. Las devaluaciones de noviembre del 67 y de

abril del siguiente año habían ya causado una redistribución de ingresos en favor del sector exportador y la política de estabilización inspirada por las aparentes conquistas del régimen de Onganía en Argentina, estaba elaborada para consolidar esta redistribución, aumentar los ingresos del - gobierno y reavivar la confianza en la industria tan disminuida durante la rapidísima inflación. La congelación de precios fue aceptada por el sector privado a cambio de controles estrictos sobre los sueldos, sustituyendo las negociaciones salariales por Consejos de Salarios y empleando poderes arbitrarios para afrontar y reprimir los sindicatos y otros grupos disidentes.

La reacción de la economía fue una corta recuperación que resultó imposible de sostener. El PBI aumentó en términos reales en un 6,5% y en un 5% en los años 1969 y 1970 respectivamente, el porcentaje de crecimiento más alto desde hacia por lo menos quince años ³⁵. Un factor principal era la mejora en el terreno de exportaciones; en comparación con el promedio de los tres años anteriores la exportación de mercancías aumentó en un 14% en 1969 y en un 25% en el 70, con la ventaja de un tiempo favorable y de mejores condiciones en la demanda mundial ³⁶. Las inversiones se incrementaron fuertemente y fueron mayores en términos reales en 1969 y 70 que en cualquier año desde 1962 ³⁷. La producción industrial creció también, más en las industrias tradicionales que en las ramas dinámicas, y también más despacio que el resto de la economía. Un paro temporal en la especulación de monedas extranjeras reflejaba que los círculos financieros estaban de acuerdo con la política del gobierno, pero la presión sobre el peso no pudo ser resistida ilimitadamente. El superávit comercial del 68 se transformó en un déficit cada uno de los tres años siguientes a pesar de las devaluaciones de 1967-68 y del gran nivel de las exportaciones, mientras que el aumento constante de los créditos y el déficit general de las empresas públicas indicaban que la presión inflacionista había sido más bien encubierta que remediada. El "milagro uruguayo" de estabilidad y crecimiento duró dos años, pero en la segunda mitad del 1970 sus límites se hicieron visibles incluso para aquellos intereses a los que había servido. Como solución a los problemas económicos de largo plazo, este modelo de estabilización no fue significativo; pero por sus consecuencias políticas la importancia de esta experiencia ha sido inmensa.

³⁵Banco Central del Uruguay, Departamento de Investigaciones Económicas, Indicadores de la Actividad Económico-Financiera, (Montevideo, enero de 1973), cuadro IV. 2.

³⁶Ibid., cuadro II. 1.

³⁷Ibid., cuadro IV. 2; Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay: Estadísticas Básicas, (Montevideo, 1969), cuadro 9.

Mientras que las medidas de aumentos periódicos de salarios, grandes pensiones de retiro y el incremento de los empleos burocráticos habían servido para disipar las tensiones sociales, el régimen más y más autocrático de Pacheco las soliviantó y reprimió. La radicalización de la política uruguaya resultó del nacimiento de dos movimientos izquierdistas opuestos a los dominantes intereses económicos y políticos. Los Tupamaros habían sido activos en Montevideo ya en los años 60, pero sus acciones se intensificaron considerablemente desde agosto del 68. Durante los tres años siguientes, mientras que reforzaban su organización, armamento y finanzas, los Tupamaros minaron la autoridad, exponiéndola como débil, ineficaz y corrupta al igual que los que la protegían. Hasta 1971 cuando su influencia alcanzó el máximo, habían conseguido sin duda una aceptación pasiva por parte de la mayoría de la población respecto al tipo de operaciones que hasta entonces habían emprendido, aunque el movimiento seguía dependiendo visiblemente en grado desproporcionado de la dirección y del apoyo activo de las clases media y profesional.

El otro movimiento de izquierda, el Frente Amplio, desafió al monopolio electoral de Colorados y Blancos por operar dentro del marco institucional establecido. Se formó en octubre del 70 de un núcleo compuesto de los partidos comunista, socialista y cristiano-demócrata, cada uno de los cuales había luchado bajo su propio lema en las elecciones anteriores. Encontró también apoyo en la extrema izquierda de Colorados y Blancos. Unificado bajo un único lema, con un programa político coherente, que incluía una reforma agraria y la nacionalización de los bancos y del comercio exterior, y animado por el éxito de la Unidad Popular en Chile, el Frente Amplio tenía esperanzas justificables de ganar las elecciones de noviembre del 71.

Aunque el desafío por el Frente Amplio era un factor de mayor importancia en la elección, la experiencia de Pacheco como Presidente y sus esfuerzos para ser reelegido fueron la clave dominante. Durante el último año de su gobierno la situación económica empeoró. El déficit masivo de las empresas estatales y el incremento de la moneda en circulación seguían fomentando una inflación que era más y más difícil de suprimir. El alto nivel de importaciones, necesario para el aumento de inversiones y el crecimiento industrial de los años 69 a 70 eran responsables del déficit sustancial y en 1971 volvió a empezar la especulación monetaria. La lógica de la política de Pacheco debía haber distado otra devaluación para parar la especulación y mantener el valor real de los ingresos en el sector exportador.

Pero las consecuencias inflacionistas de tal medida hubieran destruido las estabildad de los precios que estaba obligado a guardar. Consideraciones políticas y electorales forzaron a Pacheco a abandonar los intereses a los que tan bien había res-

pondido anteriormente. Cifras provisionales indican que, en verdad, el PBI se contrajo levemente en 1971 después del récord de crecimiento del 69-71³⁸. La inversión fija bajó en un 7% a pesar del constante alto nivel de importaciones que produjo el masivo déficit comercial del 71. Al no lograr asegurar un crecimiento se abandonó la política de estabilización inmediatamente antes de la elección, concediendo a empleados estatales aumentos substanciales de salarios y préstamos exentos de interés. Este intento de corrupción electoral no fue recompensado. La modificación constitucional necesaria para la reelección no fue aprobada y el candidato presidencial que más votos obtuvo fue Ferreira Aldunate del ala más progresiva del partido Blanco. Pero la Ley del Lemas da la victoria al más votado sublema del más votado lema, y el candidato nombrado por Pacheco, Bordaberry, fue de esta manera elegido con un 22% de los votos. El resultado del Frente Amplio confirmó la capacidad de la estructura institucional de frustrar radicales políticas oposicionales, tal como los Tupamaros lo habían predicho. Aunque tuvo más éxito de lo que sus partidos constituyentes habían tenido en elecciones anteriores, su parte en los votos se quedó por debajo del 20% y eso era mucho menos de lo que habían indicado las encuestas preelectorales. Además sus electores se concentraban en los distritos de la clase media de Montevideo; la clase obrera votaba todavía por los conservadores, demostrando preferencia por la continuidad y seguridad implicadas en el mantenimiento de la alianza con colorados o blancos.

Pero las formas convencionales de expresión política se hicieron, con el derrumbamiento del Uruguay tradicional, cada vez menos relevantes. El fracaso de las operaciones antiguerrilleras de la policía, en cuyas líneas se habían infiltrado los Tupamaros, resultaron en un reemplazo de la misma por las fuerzas armadas en septiembre del 71. Los Tupamaros fueron entonces afrontados por fuerzas mucho más efectivas. Unos meses luego de haber reanudado sus operaciones después del armisticio del periodo electoral, el movimiento Tupamaro había sido ya aniquilado. Aunque las anteriores victorias tácticas de los guerrilleros habían demostrado la vulnerabilidad de las élites dominantes, fue paradójicamente la derrota de los Tupamaros la que puso en relieve la escala de sus conquistas. La iniciativa política, hasta entonces en manos de los Tupamaros, pasó a las fuerzas armadas como resultado de su victoria. Un gobierno civil era imposible sin el apoyo militar para reprimir los elementos guerrilleros y otros grupos disidentes; pero la élite política no había calculado con que los militares pudieran por su parte exigir una participación en el gobierno y una aprobación de su política. Las causas de este fallo de calculación política eran que los militares no participaron en la campaña contra los Tupamaros con un compromiso de apoyo ideológico en favor del sistema estableci-

³⁸Indicadores, op. cit., cuadro IV. 2.

do y que el carácter nacionalista de los Tupamaros imposibilitó la interpretación de la campaña como una cruzada anticomunista. Como resultado de esto y con la ayuda de las informaciones obtenidas de los propios Tupamaros, los militares empezaron a poner en duda toda la base política y moral del status quo que deberían haber defendido.

Aunque a fines del 72 era evidente que los militares dominaban la escena política, no era todavía seguro como iban a utilizar su poder. Las diferencias, respecto al papel de las fuerzas armadas en la política del país, entre el ejército y la armada, y entre altos oficiales legalistas y golpistas, así como sobre la orientación en la política de los propios militares entre progresistas y conservadores, no fueron tan pronto arregladas. En el corto plazo los militares estaban contentos de revelar y eliminar la profunda corrupción de la vida pública (en la cual los militares estaban quizá menos enredados que otros grupos selectos) atacando y desacreditando la élite política por su enredo en negocios corruptos o porque la comprometían informaciones obtenidas de los Tupamaros. Es notable la ironía que justo los que habían apoyado la introducción de poderes arbitrarios para proteger sus privilegios estaban sufriendo ahora bajo el ejercicio de estos poderes. Este ataque a los grupos políticos implicó un refuerzo en el campo de los golpistas, desafiando el apoyo popular de los más importantes personajes políticos los cuales hubieran podido resistir un golpe.

Los acontecimientos de 1973 resolvieron las ambigüedades respecto al rol político de los militares. La creciente fuerza de los golpistas provocó en febrero una confrontación en la que Bordaberry intentó, y no logró, nombrar un Ministro de Defensa Nacional que era conocido como inaceptable para las fuerzas armadas. Esta aparente humillación del Presidente no produjo su dimisión; y habiendo mostrado su apoyo a las instituciones legítimas del gobierno, estaba libre para cooperar abiertamente con las fuerzas armadas dentro del recién creado Consejo de Seguridad Nacional, COSENA. No quedaba más que reducir al Parlamento, foco restante de la autoridad civil. Esto se consiguió en junio del 73 en un ataque a la inmunidad legislativa de detención, bajo la cual, así se alegaba, se refugiaban los simpatizantes de los Tupamaros. La resistencia poco resuelta de la élite política cuyo prestigio ya había disminuido considerablemente animó a Bordaberry y a las fuerzas armadas a disolver el Parlamento. El golpe fue entonces completo.

Esta acción y la siguiente persecución de los líderes del Frente Amplio y de los sindicatos definió la orientación política de las fuerzas armadas. Antes había parecido que la fracción progresiva iba a predominar con la esperanza de emular las refor-

mas del régimen militar peruano, aunque le faltaba la tradición de educación social y política que dotaba a las fuerzas armadas del Perú para tal rol. En la cumbre de la crisis de febrero se publicaron por parte de los militares dos comunicados que, denunciando filosofías marxista-leninistas, parecían a la vez comprometer a las fuerzas armadas para un ancho programa de reformas radicales³⁹. La izquierda estaba indecisa en acomodarse a este programa, pero de cualquier forma la ascendencia de los progresistas era corta. No se ha oído más del programa de reformas. El general Liber Seregni, presidente del Frente Amplio, que había dimitido de su cargo militar en 1968, fue encarcelado en junio del 73. La fracción conservadora, impresionada por las conquistas del régimen militar del Brasil, y aliados naturales de los estancieros (uno de ellos era Bordaberry), había tomado el control.

En la conclusión de la segunda parte de este artículo se argumentó que el mecanismo que sostenía el rol de los tradicionales partidos políticos y también el aparato que caracterizaba el Uruguay batllista era una interacción cumulativa entre la crisis económica (estancamiento de la producción), que creaba tensiones sociales (desempleo, disminución de ingresos reales, inflación) y que de esta manera daba a los partidos la ocasión de hacer de intermediario entre su clientela y un ambiente económico más y más hostil (puestos en la burocracia, tratamiento preferente por la burocracia del estado benefactor). Cuanto más se intensificaba la crisis, más importante se hacía el tener conexiones políticas; así se reforzaba la posición de los partidos tradicionales y consecuentemente disminuían las posibilidades de reformas económicas. Tal modelo sigue siendo un útil instrumento para analizar el proceso hasta 1968, pero en 1973 es simplemente inaplicable el modelo de interacción.

Parece haber dos causas para ello. En primer lugar, el modelo implica un grado sustancial de autonomía para el sistema político. Esto era un legado del periodo anterior a la crisis que el sistema económico podía tolerar mientras sus propios intereses estaban adecuadamente asegurados. El comienzo del estancamiento en los años cincuenta estorbó este equilibrio y la autonomía de la élite política fue primero amenazada por la Reforma Monetaria y Cambiaria del 59. De todos modos sobrevivió, siendo todavía viables las técnicas redistributivas porque la estabilidad social era aún un objetivo deseable particularmente para intereses urbanos y porque las distorsiones del existente sistema no tuvieron un efecto adverso respecto a la rentabilidad de operaciones comerciales y financieras. El creciente grado de inquietud social durante los años sesenta minaba progresivamente el valor de este acuerdo para el sistema económico, cuya propia estabilidad fue amenazada por la

³⁹Los textos de los comunicados, y de otros documentos pertinentes, se publicaron en "7 Días que Conmovieron a Uruguay", Cuadernos de Marcha, N° 68, (Montevideo, Marzo de 1973).

rapidísima inflación del 67-68. De manera que el gobierno quedó más atado a los intereses económicos, excluyendo a los representantes del sistema político.

La segunda causa del derrumbamiento del modelo era la incapacidad del sistema político de movilizar recursos adecuados para sostener su papel de agente de una cohesión social. La crisis resultó en un masivo aumento del número de los que dependían bien de un empleo público o bien de una redistribución de ingresos por el Estado, y que además dependían también de los partidos políticos tradicionales, que habían monopolizado este patrocinio del cual obtenían su apoyo. Hasta mitad de los años 60 la posición de los partidos fue probablemente más bien reforzada a corto plazo que debilitada por la crisis. Pero el papel de los partidos en ejercer esta forma de control social dependía de su capacidad de proteger a un número adecuado de personas de los efectos económicos de la crisis, y por tanto de la capacidad del Estado de asegurarse una parte suficiente de los recursos nacionales. Realmente permaneció casi constante la relación entre los ingresos del Gobierno y el PBI durante la primera década de la crisis, aunque la parte del Gobierno en el consumo total se incrementó de un 10,8 % (1955-57) a un 16,1 % (1964-66) ⁴⁰. De manera que la carga de mantener la tradicional política de consenso se sostenía por un cambio sustancial en la composición de gastos públicos en favor del consumo y después de 1961 por dejar que los gastos excedieran a los ingresos. La continuación del rol tradicional del Estado hubiera implicado un aumento de la porción del Gobierno en los ingresos nacionales por medidas fiscales o bien una aceleración del proceso inflacionista. Ninguna de estas alternativas era aceptable para los intereses económicos dominantes en 1968. El resultado, en los siguientes cinco años, fue una radicalización sin precedentes de la vida política y la derrota de las instituciones nacionales - "La Latinoamericanización del Uruguay" -.

Una versión preliminar de las partes I-III de este artículo se leyó ante el "Latin American Seminar" en Chatham House, Londres, mayo del 70. Luego, se publicó una versión corregida en el "*Journal of Latin American Studies*," III 2 (noviembre 71) y quiero agradecer a los editores el permiso de publicar aquí una traducción de este artículo. Salvo unas muy pocas variaciones menores, he resistido la tentación de incorporar los resultados de investigaciones mías o de otra gente, creyendo que las ideas principales presentadas aquí todavía son válidas. La parte IV ha sido añadida teniendo en cuenta la evolución del Uruguay hasta mediados del 73.

⁴⁰Uruguay: Estadísticas Básicas, op. cit., cuadros 2 y 4.

Referencias

- *Daly, Herman E., JOURNAL OF INTER-AMERICAN STUDIES. VII, 3 - 1965; The uruguayan economy: its basic nature and current problems.
- *Daly, Herman E., INTER-AMERICAN ECONOMIC AFFAIRS. XX, 1 - 1966; An historical question and three hypotheses concerning the uruguayan economy.
- *Redding, David C., INTER-AMERICAN ECONOMIC AFFAIRS. XX, 4 - 1967; The economic decline of Uruguay.
- *Universidad de la República, Instituto de Economía, EL PROCESO ECONOMICO DEL URUGUAY. - Montevideo, Uruguay, Fondo de Cultura Universitaria. 1971;
- *Asociación de Bancos del Uruguay, RESUMEN DE LOS PRINCIPALES ASPECTOS DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL URUGUAY EN EL AÑO 1968. -